This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

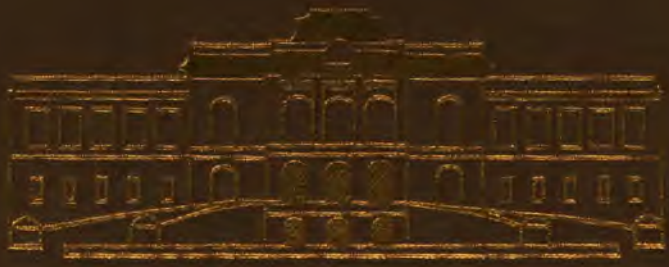
Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`



Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

DIPLOMATIE UNSERER ZEIT
LA DIPLOMATIE CONTEMPORAINE
CONTEMPORARY DIPLOMACY

Digitized by Google

VERÖFFENTLICHUNGEN
DER ÖSTERREICHISCHEN GESELLSCHAFT FÜR
AUSSENPOLITIK UND INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

Digitized by Google

DIPLOMATIE UNSERER ZEIT
LA DIPLOMATIE CONTEMPORAINE
CONTEMPORARY DIPLOMACY

Beiträge aus dem Internationalen Diplomaten-Seminar Kleßheim

Herausgegeben von
Karl Braunias und Gerald Stourzh

VERLAG STYRIA · GRAZ · WIEN · KÖLN

APFSHA

Digitized by Google

COPYRIGHT © 1959 BY VERLAG STYRIA, GRAZ · WIEN · KÖLN
ALLE RECHTE VORBEHALTEN · PRINTED IN AUSTRIA
GESAMTHERSTELLUNG:
UNIVERSITÄTS-BUCHDRUCKEREI STYRIA, GRAZ

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis
Table des matières
Table of Contents

Vorwort — Préface — Preface 7

•

J. R. von Salis, Geschichte und Diplomatie 13
A. H. van Scherpenberg, Wirtschaft und Diplomatie 37
J. W. Beyen, Diplomacy by Conference 59

•

Pietro Quaroni, Le diplomate 69
C. Grove Haines, The American Diplomat 103
Christopher Mayhew, The British Diplomat 119
Wladimir d'Ormesson, Le diplomate français 139
Mgr. Igino Cardinale, Pontifical Diplomacy 149
Pietro Quaroni, Le diplomate italien 183
Pedro Rodríguez-Ponga, Le diplomate espagnol 207
Hans von Herwarth, Der deutsche Diplomat 227
Josef Schöner, Der österreichische Diplomat 247
A. C. Breycha-Vauthier, Le fonctionnaire international 265
Mme. Vijaya Lakshmi Pandit, The Woman in Diplomacy 285

•

Leopold Figl, Die Diplomatie der Neutralität 293
Franz Gschnitzer, Juristisches und politisches Denken 305
Bruno Kreisky, Demokratie und Diplomatie 315

•

Die Autoren dieses Bandes — Les auteurs de ce volume — Authors of this volume 329

Digitized by Google

Digitized by Google

VORWORT

Das Internationale Diplomaten-Seminar Kleßheim wurde am 4. Juli 1957 von dem damaligen Bundesminister für die Auswärtigen Angelegenheiten und dem nunmehrigen Präsidenten des Österreichischen Nationalrates Dr. h. c. Ing. Leopold Figl eröffnet. In seinen einführenden Worten bemerkte er:

„Österreich besaß vor dem zweiten Weltkrieg eine Lehranstalt, deren Aufgabe es war, junge Menschen für die künftige Laufbahn als Diplomaten vorzubereiten und sie mit jenem Rüstzeug zu versehen, das für die Vertretung des Heimatlandes im Ausland notwendig war. Unsere Konsularakademie hatte sich im Verlaufe ihres Bestandes einen Ruf erworben, der weit über die Grenzen unseres Vaterlandes gedrungen ist. Deshalb bedauern wir es um so mehr, daß noch nicht die Voraussetzungen für deren Wiedererrichtung gegeben sind. Gerade in der heutigen Zeit vermissen wir eine Institution von solchem Rang, um unsere junge Generation für die verantwortungsvolle Laufbahn vorzubereiten, die mehr denn je Wissen und Können, Vielseitigkeit und Taktgefühl erfordert. Es ist deshalb begrüßenswert, wenn Versuche unternommen werden, diese Lücke durch die Abhaltung eines internationalen Seminars zu schließen, und den bereits im Dienst stehenden jungen Diplomaten Gelegenheit zu geben, ihr Wissen zu erweitern und sie mit den Problemen anderer Länder vertraut zu machen. Ich hoffe, daß diese so wertvolle Einrichtung zu einer ständigen wird, auch wenn einmal die Konsularakademie wieder entstehen sollte."

Während das Seminar im ersten Jahr wesentlich europäisch war, gesellten sich 1958 Vortragende und Teilnehmer aus Über-

Digitized by Google

see hinzu, und der universelle Charakter des Seminars soll auch in den kommenden Jahren weiter verstärkt werden.

Im vorliegenden Band sind die Vorträge des Seminars von 1958 in der Originalsprache wiedergegeben. Zu ihnen gesellt sich der grundlegende Vortrag „Der Diplomat", den Botschafter Pietro Quaroni 1957 gehalten hat. Die Herausgeber freuen sich, bei dieser Gelegenheit den Vortragenden für die Bereitwilligkeit, ihre Vorträge in Druck zu geben und für ihre äußerst hilfreiche Mitarbeit bei der Redaktion der Manuskripte für die Veröffentlichung zu danken.

Dem Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Josef Klaus, von dem der erste Anstoß zum Diplomaten-Seminar Kleßheim ausgegangen ist, sei bei dieser Gelegenheit nicht nur für seine Initiative, sondern für alle Förderung gedankt, die er dem Werk zukommen ließ. Die Atmosphäre Salzburgs hat viel zum Gelingen des Seminars beigetragen.

Dem Österreichischen Außenamt und seinen Leitern, dem bisherigen Bundesminister für die Auswärtigen Angelegenheiten, Präsident des Nationalrates Dr. h. c. Ing. Leopold Figl, und den Staatssekretären Dr. Bruno Kreisky und Professor Dr. Franz Gschnitzer gebührt Dank für die Errichtung und das Wirken des Seminars und nicht zuletzt für die Ermöglichung der Herausgabe dieses Buches.

Der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen und ihrem Generalsekretär Dr. Gerald Stourzh danke ich für die Durchführung der Herausgabe des vorliegenden Bandes.

Karl Braunias
Leiter des Internationalen Diplomaten-Seminars
Kleßheim

Wien, im Juni 1959.

Digitized by Google

PRÉFACE

Le Séminaire International pour Diplomates de Klessheim a été inauguré le 4 août 1957 par M. Figl, alors Ministre Fédéral des Affaires Étrangères, actuellement Président du Conseil National Autrichien. Dans ses paroles d'introduction, M. Figl a déclaré:

„Avant la seconde guerre mondiale il y avait en Autriche une pépinière de futurs diplomates qui leur fournissait les connaissances nécessaires pour bien représenter leur patrie à l'étranger. Dans les années de son existence, „l'Academie Consulaire" s'était acquise un excellent renommé bien au-delà des frontières de l'Autriche. C'est pourquoi nous regrettons vivement que les conditions qui permettraient le rétablissement de cette institution ne soient toujours pas données. C'est aujourd'hui plus que jamais qu'il nous faudrait une institution de pareille qualité, qui pourrait préparer notre jeunesse pour une carrière pleine de responsabilité, demandant plus encore qu'autrefois de connaissances et de savoir faire, de versatilité et de tact. On doit donc bien accueillir un effort qui tâche de combler cette lacune en permettant aux jeunes diplomates déjà au service d'élargir leurs connaissances et de se familiariser avec les problèmes d'autres pays. J'espère qu'une institution si utile deviendra permanenta, même si l'„Academie Consulaire" devrait être rétabli un jour."

Alors que le cadre du Séminaire dans sa première année était essentiellement européen, des conférenciers et des participants venant de pays d'outre-mer se joignaient à leurs collègues européens en 1958. Le caractère universel du Séminaire doit être renforcé dans les années à venir.

Digitized by Google

Le présent volume comprend les conférences de l'année 1958 dans leur langue originale, et en plus la conférence fondamentale „Le Diplomate", faite par l'Ambassadeur Pietro Quaroni en 1957. Les éditeurs sont heureux de saisir cette occasion pour remercier les conférenciers d'avoir consenti à la publication de leurs conférences respectives et aussi d'avoir bien voulu co-opérer dans la préparation des manuscrits pour la publication.

Je voudrais exprimer ma reconnaissance au Gouverneur de Salzbourg, M. Josef Klaus, qui a le premier suggéré le Séminaire, non seulement pour son initiative, mais aussi pour l'appui qu'il a toujours accordé à cette entreprise. L'atmosphère de Salzbourg a bien contribué à la réussite du Séminaire.

Des remerciements sont dus aux chefs du Département des Affaires Etrangères, à M. Figl, ancien Ministre des Affaires Etrangères, et aux Secrétaires d'Etat, M. Bruno Kreisky et le prof. Franz Gschnitzer. Ils ont rendu possible l'établissement et l'activité du Séminaire aussi bien que la publication de ce livre.

Je voudrais aussi remercier la Société Autrichienne de Politique Etrangère et de Relations Internationales et son Secrétaire Général, M. Gérald Stourzh, d'avoir entrepris la publication du présent volume.

Karl Braunias
Directeur du Séminaire International pour
Diplomates de Klessheim

Vienne, juin 1959.

Digitized by Google

PREFACE

The International Seminar for Diplomats at Klessheim was inaugurated on 4th July 1957 by the then Federal Minister of Foreign Affairs, Dr. h. c. Ing. Leopold Figl, now President of the Austrian National Council. In his introductory words, Mr. Figl said:

"Before the second World War, there existed in Austria an institution of learning with the task of preparing young people fort their future career of diplomacy and of providing them with the equipment required for representing one's own nation abroad. Our 'Consular Academy' acquired during the course of its existence a reputation which went far beyond the borders of our own nation. It is, therefore, all the more a matter of regret that the presuppositions for its re-establishment do not yet exist. Just at the present time we miss an institution of such caliber which would prepare our young generation for a career full of responsibility which requires more than ever knowledge and talents, versatility and tact. It is to be welcomed, therefore, if efforts are undertaken to fill this gap by the organization of an international seminar and to offer an opportunity to young people already in the diplomatic service for widening their knowledge and for making them well acquainted with the problems of other countries. I hope that such a useful institution will become a permanent one, even if at some time the Consular Academy should be re-established."

While the Seminar in its first year was essentially European, in 1958 lectureres as well as participants from overseas joined their European colleagues, and the world-wide character of the Seminar will be strengthened in the years to come.

Digitized by Google

The present volume includes the lectures of the Seminar of 1958 in the language in which they were delivered. There has been added the fundamental lecture "The Diplomat" by Ambassador Pietro Quaroni which was delivered in 1957. The editors are happy to take this opportunity of thanking all the lecturers for their willingness to let their respective contributions appear in print as well as for their most helpful co-operation in preparing the manuscripts for publication.

I would like to express my gratitude to the Governor of Salzburg, Dr. Josef Klaus, who first suggested the establishment of the Klessheim Seminar for Diplomats, for his initiative and for all the help and encouragement which he gave to this enterprise. The atmosphere of Salzburg has much contributed to the succes of the Seminar.

Thanks are due to the Austrian Foreign Office and its leaders, Dr. h. c. Ing. Leopold Figl, former Federal Minister of Foreign Affairs, and the State Secretaries Dr. Bruno Kreisky and Prof. Franz Gschnitzer. They have made possible the creation and the activity of the Seminar as well as the publication of this book.

I would like to thank the Austrian Society of Foreign Policy and International Relations and its Secretary General, Dr. Gerald Stourzh, for having undertaken the publication of the present volume.

Karl Braunias
Director of the International Seminar for
Diplomats at Klessheim

Vienna, June 1959.

Digitized by Google

GESCHICHTE UND DIPLOMATIE

von J. R. von Salis

Nicht die Geschichte der Diplomatie, sondern das Verhalten des Diplomaten vor der Geschichte bildet den Gegenstand dieser Ausführungen. Indessen ist die Diplomatie selbst ein Produkt der Geschichte, und deshalb soll einleitend davon die Rede sein, daß sich die Funktion und das Bild des Diplomaten im Laufe der Zeit verändert haben.

Ich will nicht zu weit in die Vergangenheit zurückgreifen und gleich sagen, daß es für den heutigen Diplomaten genügt, wenn er grosso modo Bescheid weiß über die Geschichte der Außenpolitik seit dem Wiener Kongreß. Die frühere Zeit, als Missionen, Gesandtschaften und Agenten der alten Höfe und Republiken weniger einheitlichen Regeln unterworfen waren, braucht uns hier nicht zu beschäftigen; allerdings sind für die Kenntnis der Geschichte diplomatische Berichte ungemein aufschlußreich, und die Lektüre solcher Berichte, unter denen diejenigen venezianischer Agenten mit Recht als hervorragend gelten, mag auch heute für einen geschichtskundigen Diplomaten von großem Interesse sein. Eine Fundgrube politischer Klugheit sind auch die Instruktionen an die französischen Agenten aus der Zeit des Ancien Régime.

Die Regeln der Rangfolge, des Protokolls und der völkerrechtlichen Stellung der diplomatischen Missionen gehen im wesentlichen auf die Beschlüsse des Wiener Kongresses zurück. Aber wenn man bedenkt, daß nach alter Auffassung ein Botschafter der persönliche Vertreter eines mächtigen Monarchen bei einem anderen mächtigen Staatsoberhaupt war, das sich der

Digitized by Google

Pflicht, ihn jederzeit in Audienz zu empfangen, nicht entziehen konnte, ermißt man die verhältnismäßige Entwertung von Titel und Rang des Botschafters, die inzwischen eingetreten ist. Als der König von Preußen Bismarck an den Hof von St. Petersburg schickte und nachher an den Hof Napoleons III. nach Paris, gab er ihm nur den Titel und Rang eines außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Ministers, weil sich der Preußenkönig nicht für befugt hielt, bei diesen Kaisern einen Botschafter zu akkreditieren. Die Entwicklung der jüngsten Zeit hat dazu geführt, daß der Titel Botschafter oder Ambassadeur in der Regel gleichbedeutend geworden ist mit Missionschef. Die Einebnung der Rangordnung in einer demokratisierten Gesellschaft hat auch das gesellschaftliche Prestige der Diplomatie ein wenig in Mitleidenschaft gezogen. Der Botschafter von gesellschaftlichem Rang und politischem Format, der im Besitz eines beträchtlichen Vermögens war, hatte als der Beauftragte seines Monarchen mehr die Stellung eines Beraters als eines Untergebenen des Außenministers, der seinerseits eher ein Staatssekretär war und oft selbst der diplomatischen Karriere angehörte.

Das Verschwinden des höfischen, obrigkeitlichen und aristokratischen Staates, das Heraufkommen eines bürgerlichen regierenden Personals, die Beschränkung der Funktion des Staatsoberhauptes auf dekorative und protokollarische Pflichten, die Eigenschaft des Außenministers als eines parlamentarischen Politikers, die Erweiterung und Komplizierung des Aufgabenbereiches haben zu einer stärkeren Bürokratisierung des auswärtigen Dienstes geführt. Seitdem sich Außenminister häufig persönlich treffen und sich des Telephons bedienen, hat die direkte Diplomatie der regierenden Minister an Bedeutung gewonnen. Verhandlungen von politischer Wichtigkeit werden heute in den meisten Fällen von den regierenden Ministern selbst geführt. Es war früher auch üblich, daß ein Missionschef, der sich bewährte, oft lange Jahre auf dem gleichen Posten belassen wurde; denn man erwartete von seiner Vertrautheit mit den Verhältnissen der Kapitale, in der er beglaubigt war, daß er seinen Einfluß und damit denjenigen seiner Auftraggeber festigen und ausbreiten könne; in neuerer Zeit hat sich

Digitized by Google

im Gegenteil die Auffassung durchgesetzt, daß ein Gesandter oder Botschafter, der zu lange auf dem gleichen Posten bleibt, Gefahr laufe, zu sehr die Dinge mit den Augen des Landes zu betrachten, in dem er akkreditiert ist. Jedenfalls ist die Kurzfristigkeit der Missionen zur Regel geworden, und man hat sich an die Auswechselbarkeit der Missionschefs und ihrer Namen gewöhnt.

Wir können feststellen, daß der moderne Diplomat verhältnismäßig wenig Raum für eigene Initiativen findet. Er führt Aufträge nach Instruktionen der Zentrale aus, und es ist ein vertrautes Bild, den Diplomaten oder Delegierten in einem bestimmten Augenblick das Konferenzzimmer verlassen zu sehen, damit er zur Vervollständigung seiner Instruktionen nach dem Telephonhörer greifen kann. Aber die Eigenschaft als Beauftragter und Sprachrohr seiner Regierung bei einer fremden Regierung war und bleibt immerzu die eigentliche Aufgabe und das nobile officium des gewissenhaften und geschickten Diplomaten. Sein Teil und seine Kunst waren zu allen Zeiten, nicht den eigenen, sondern den Gedanken seiner Auftraggeber angemessenen Ausdruck zu verleihen. Das weltweite Netz der diplomatischen Vertretungen hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten ausgebreitet und verdichtet, die Zahl dieser Vertretungen erhöht, ihr Personalbestand vermehrt. Diese statistische Feststellung genügt, um einzusehen, daß es sich hier um eine vital notwendige Funktion des Staatsapparates handelt und daß der Beamte des auswärtigen Dienstes einen wichtigen und nützlichen Auftrag hat. Was an sozialem Prestige und politischer Verhandlungstätigkeit verlorengegangen ist, wird durch den stark erweiterten Aufgabenkreis der Diplomatie wettgemacht. Der Höfling und Weltmann ist ein Spezialist geworden, der Salonlöwe ein Sachverständiger.

Die moderne Demokratie hat, wie erwähnt, die Scheidung vollzogen zwischen dem improvisierten, aber in letzter Instanz maßgebenden Außenpolitiker und dem Karrierediplomaten, der ihm als Berater und Sachverständiger dient. Es ist selten geworden — die Ausnahme, die der gegenwärtige französische Außenminister (Couve de Murville) bildet, bestätigt diese Regel —, daß der Karrierediplomat selbst Departementschef wird. In

Digitized by Google

einem neuartigen Sinn ist dadurch die Verantwortung des beamteten Diplomaten gestiegen. Denn er kann nicht voraussetzen, daß sein oberster Chef Fachmann ist, und dieser wird auf fachmännische Beratung umso mehr Wert legen. Die leisere Sprache des Berufsdiplomaten kann die lautere des Berufspolitikers dämpfen, die Welterfahrung des einen der politischen Routine des anderen dienlich sein, die Sachkenntnis des Beamten dem wachen Instinkt des Parlamentariers zugute kommen, die Kontinuität des auswärtigen Dienstzweiges über parteipolitische und parlamentarische Wechselfälle hinweghelfen. Dergestalt ist der Diplomat auch ein Hüter der Tradition, ein Wahrer der Kontinuität, ein Konservator der Präzedenzfälle; denn kühn kann die Politik sein, aber Sache der Diplomatie ist Kühnheit in den seltensten Fällen, und wenn *zu* kühn regiert wird, hat der Diplomat Sorgen...

Wenn es die Aufgabe des Militärs ist, den Krieg vorzubereiten, ist dem Diplomaten die Aufgabe vorbehalten, den Frieden zu bewahren oder wiederherzustellen, und diese fundamentale Aufgabe hat alle Veränderungen in den Staats- und Gesellschaftsformen und jede Wandlung des Lebens- und Verhandlungsstils der Diplomatie überdauert. In dieser Hinsicht hat auch die moderne Konferenzdiplomatie den Auftrag des Diplomaten nicht verändert, sondern bloß eine neuartige Technik der Diplomatie geschaffen. Die bilaterale Verhandlung zwischen der diplomatischen Vertretung und dem Außenministerium, bei dem sie beglaubigt ist, wird ergänzt durch die multilaterale Verhandlung im Schoße der Konferenz, sei es einer ad hoc einberufenen Konferenz, sei es der in regelmäßigen Fristen wiederkehrenden Konferenz einer internationalen Organisation. Der Delegierte ist die moderne Verkörperung einer parlamentarischen Außenpolitik — was keineswegs bedeutet, daß der Delegierte auch Abgeordneter in seinem Heimatparlament ist. Aber parlamentarische Gepflogenheiten und Verfahrensregeln haben übergegriffen auf diplomatische Zusammenkünfte. Die Einebnung der Rangfolge ist bei der Konferenzdiplomatie eine fast vollständige, indem seit dem Völkerbund alle vertretenen Staaten gleiches Stimmrecht haben und die Delegierten, welches immer ihr Titel und Rang sei, untereinander als Kollegen verkehren. Die Préséancen

Digitized by Google

sind bei Konferenzen durch die alphabetische Reihenfolge ersetzt.

Die moderne Konferenzdiplomatie hat der individuellen Initiative der Delegierten enge Schranken gesetzt. Zur Zeit des Völkerbundes, der Locarno-Konferenz und ähnlicher Zusammenkünfte in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen waren die Delegierten noch allgemein mit ihren Namen bekannt, und man knüpfte an diese Namen — Briand, Stresemann, Sir Austen Chamberlain, Benesch, Titulescu, Graf Apponyi, Prälat Seipel, Herriot, MacDonald, Motta usw. — eine ganz bestimmte Vorstellung von einer persönlich, national und weltanschaulich geprägten Politik. Der Wechsel einer Persönlichkeit wurde auch als ein politischer Wechsel empfunden. Nach dem zweiten Weltkrieg, als die an internationalen Konferenzen beteiligten Länder und Delegationen zahlreicher wurden, begnügte man sich mit dem Namen des Staates, den diese vertraten: der Vorsitzende erteilt das Wort nicht mehr Herrn Soundso, sondern dem „Herrn Delegierten von Frankreich, von Österreich, von Thailand, von Honduras" usw. Die weiße Tafel mit dem Namen des vertretenen Staates steht heute auf jedem Konferenztisch vor der betreffenden Delegation und genügt zur Orientierung, denn die Köpfe hinter der Tafel sind auswechselbar. Das mag dem Gefühl für Würde und persönliches Prestige der Delegierten Abbruch tun, ist aber für alle, die sich schon in dieser Lage befanden, eine nützliche Mahnung, nur dem Staate und der Sache zu dienen, unter Verzicht auf individuelles Geltungsbedürfnis.

•

Es ist also die Frage, ob und inwiefern auch dieser moderne Typus des Diplomaten noch ein Verhältnis zur Geschichte hat, und wenn ja, wie es beschaffen ist. Der Diplomat der alten Schule mußte, bis 1914, den Gotha immer zur Hand haben; der moderne Diplomat schlägt vor allem die statistischen Jahrbücher nach. Jedenfalls steht die gemischte Gesellschaft, mit der er es heute auf der weiten Welt zu tun hat, kaum mehr im Gotha, und die Pflege der gesellschaftlichen Beziehungen, die zu seinen beruflichen Pflichten und Gepflogenheiten gehört, hat für ihn

Digitized by Google

nur noch die Bedeutung einer Nachrichtenbörse. Diese radikale Aktualisierung eines Dienstes, der fast nur noch durch protokollarische Äußerlichkeiten mit seiner eigenen Tradition verbunden ist, könnte zunächst Zweifel an der Nützlichkeit geschichtlicher Kenntnisse für den Diplomatenberuf rechtfertigen. Wenn man zum Beispiel weiß, daß die Missionschefs der Vereinigten Staaten von Amerika meistens nicht aus der Karriere kommen, sondern Persönlichkeiten sind, die sich um die Partei verdient gemacht haben, kann man von ihnen kaum erwarten, daß sie in geschichtlichen und traditionsgebundenen Kategorien denken. Die Sowjetdiplomatie — es mag paradox erscheinen — weiß viel besser Bescheid in den historischen Prämissen ihrer eigenen Außenpolitik und kennt sich in der außenpolitischen Geschichte wohl aus. Die von der sowjetischen Akademie der Wissenschaften unter der Leitung des ehemaligen Botschafters Wladimir Potemkin herausgegebene *Histoire de la Diplomatie* in drei Bänden, die nach dem letzten Kriege in französischer Übersetzung erschienen ist, ist für den Diplomaten nicht weniger aufschlußreich als für den Historiker, indem dort die Fakten zwar von Fachhistorikern bearbeitet sind, ihre Interpretation aber darüber Aufschluß gibt, wie das heutige Rußland die außenpolitischen Vorgänge von der ältesten Zeit bis zum Jahr 1939 auffaßt und auslegt.

Da der Diplomat die Kunst des Hineindenkens in andere ausbilden und beherrschen muß, ist die Geschichte eines der Hilfsmittel (nicht das einzige), diese Kunst zu erlernen. Geschichtsbücher der verschiedenen Länder geben Auskunft über deren historisch-politischen Standort. Ein Diplomat muß weniger Vorurteile haben als ein Politiker; er soll die geistige Disziplin besitzen, nicht vor-, sondern nachzuurteilen, das heißt, auf Grund objektiver Tatsachen und eigener Beobachtungen zu urteilen. Welche Überlegungen den Schachzügen des Partners oder des Gegners zugrunde liegen, muß er verstehen und erkennen lernen, und da helfen ihm meistens die in den Schulen des eigenen Landes erworbenen Kenntnisse nicht viel. Der Diplomat, der sich zur Wahrung der Interessen seines Vaterlandes eine sehr umfassende, zutreffende und subtile Kenntnis der übrigen Welt aneignen muß, sollte die Schulen des Aus-

Digitized by Google

landes besuchen; wenn er es nicht kann, muß er das Versäumte im Verlauf seiner Karriere nachholen und insbesondere seine Auslandsposten dazu benützen, sich jene unmittelbaren Kenntnisse anzueignen, die man nur auf dem Platze und in der fremden Umgebung erwerben kann. Außer der Wirtschaft, der sozialen Struktur, der Gesetzgebung, die übrigens alle ein Produkt der Geschichte und des Milieus sind, verhilft das Studium des historischen Milieus selbst, sowohl des kulturellen als auch des politischen, zu jener differenzierten Kenntnis eines fremden Landes, die zum Verständnis seiner tieferen Lebensgesetzlichkeit noch wichtiger ist als die Gesetzessammlungen oder die Bändereihen der statistischen Jahrbücher. Man darf an diese Dinge nicht mit dem naheliegenden, aber geistesträgen: „bei uns ist das anders" oder „bei uns macht man das anders" herantreten, sondern mit der Frage, warum es wohl bei den anderen anders ist als bei uns und warum sie es anders machen als wir. Jedes Volk hat, wie die Individuen, seine spezifischen Verhaltensweisen, seine überlieferten Lebens- und Denkgewohnheiten, seinen eigentümlichen Stil, seine Reflexe, seine Marotten und Unarten, und da Diplomatie die Kunst ist, mit anderen Völkern in Frieden zu leben, ist es empfehlenswert, mit menschlicher Sympathie, die allein zum Verstehen befähigt, wo nötig mit Nachsicht, immer mit vorurteilsloser Wissensbegier all dieses Spezifische anderer Völker kennenzulernen. Ich denke aber, das ist nicht möglich ohne historischen Sinn, ohne den Drang, gleichsam aus der Biographie eines Volkes mehr über seinen Werdegang, seine Taten und sein Wesen zu erfahren.

Ich möchte zunächst diese historische Neugier möglichst weit fassen, sie nicht nur auf die politische Geschichte beschränkt wissen, sondern auch auf die Kulturgeschichte ausdehnen, was nicht ohne Kenntnis der Literatur, der Philosophie, der Kunst, der wissenschaftlichen Leistungen anderer Völker möglich ist. Dies empfiehlt sich sogar vom Nützlichkeitsstandpunkt, denn da zunehmend die kulturelle Außenpolitik zur Domäne der diplomatischen Vertretungen im Ausland geworden ist, muß man das fremde kulturelle Milieu kennen, um beurteilen zu können, welche Art von kulturellen Veranstaltungen aus dem eigenen Land eine Chance hat, Anklang zu finden. Doch möchte ich

Digitized by Google

dies nur am Rande anmerken. Ich halte eine wahrhaft weltbürgerliche Kenntnis des Auslandes gerade deshalb für notwendig zur Ausbildung aller geistigen Fähigkeiten eines modernen Diplomaten, weil die natürliche Weltbürgerlichkeit des Diplomaten alten Stils, die das Privileg einer gesellschaftlichen Kaste war, nicht mehr vorhanden ist. Auf dem Wiener Kongreß gehörten die Vertreter der Mächte der gleichen „Welt", dem „monde" schlechthin, an, das heißt der gleichen Kaste, und sie sprachen in jeder Beziehung die gleiche Sprache: das Französisch des internationalen Adels. Es war unwichtig, daß Metternich nicht ein Österreicher, sondern ein Rheinländer war, daß die russischen Vertreter Nesselrode und Stackelberg deutsche Namen hatten, daß zur französischen Abordnung neben Talleyrand und Noailles der Deutsche Dalberg gehörte. Sie waren mit den Preußen Hardenberg und Humboldt, mit den Engländern Castlereagh und Wellington *eines* Standes, der den bürgerlichen Nationalismus und die liberalen Bestrebungen verpönte. Der europäische Adel war durch Jahrhunderte eine maßgebende Internationale.

Das änderte sich grundlegend bei der Pariser Friedenskonferenz von 1919, als der Oberste Rat aus Präsident Wilson, dem amerikanischen Demokraten, aus Lloyd George, dem walisischen Radikalen, aus dem Franzosen Clemenceau und dem Italiener Orlando bestand, was unter anderem zur Folge hatte, daß zum erstenmal seit den Zeiten Ludwigs XIV. neben dem Französischen eine andere Sprache, das Englische, als offizielle Verhandlungs- und Vertragssprache anerkannt wurde. Die neue historische Wende, welche die Verträge von 1919 für Europa und die Welt bedeuteten, sah den Triumph des Nationalitätenprinzips und der bürgerlich-liberalen Demokratie, die nationalistisch ist und sich in vielen Sprachen ausdrückt. Die damals beginnende Konferenzdiplomatie und die ständigen internationalen Organisationen, für die der Völkerbund das Vorbild schuf, haben ja gerade den Zweck, einem politisch uneinheitlich, national verschiedenen und sozial differenziert gewordenen regierenden Personal, das nicht mehr dem „monde" im Sinne einer gesellschaftlichen Kaste angehört, ein Instrument in die Hand zu geben, das auf dem Wege eines neuartigen Ver-

Digitized by Google

fahrens wieder eine Gemeinschaft zu schaffen trachtet. Wie schwer dieses Unterfangen ist, wenn, wie seit 1945, ganze Staatengruppen durch ideologische Abgründe voneinander getrennt sind, brauche ich nicht zu betonen; wie sehr es weiter erschwert wird, seitdem außer dem Französischen und Englischen auch das Russische und Spanische offizielle Konferenzsprachen geworden sind, hat jeder erfahren, der mit Hilfe des Kopfhörers an solchen Konferenzen teilgenommen hat.

Der moderne Diplomat steht vor dem Widerspruch, daß internationale Zusammenarbeit infolge der technisch-wirtschaftlichen Umgestaltung der Welt notwendiger geworden ist als jemals in der Vergangenheit, daß aber diese Welt gesellschaftlich, national und politisch aufgesplitterter ist als je zuvor und daß Verhandlungs- und Konferenztechniken erfunden werden mußten, die das Vielgestaltige und Gegensätzliche zu gemeinsamem Tun vereinigen. Infolgedessen muß auch die Bildung und das Wissen eines modernen Diplomaten differenzierter sein als früher; denn er ist Verwaltungsjurist, Wirtschaftssachverständiger, Kenner der Politik und Kulturmensch in *einer* Person. Seine Bildung und seine diplomatische Routine können sich nicht mehr auf eine allgemeingültige Art der Politik und auf eine einheitliche Kultur beschränken, wie sie der Diplomatie zwischen dem Wiener Kongreß und dem Weltkrieg von 1914 zugrunde lagen, denn sein Bemühen, Ungleiches auf einen Nenner zu bringen, muß sich auf die Kenntnis dieser Ungleichheit stützen können. Weshalb sich denn ein vergleichendes Studium der Geschichte, Politik und Kultur der verschiedenen Länder im Hinblick auf die sachverständige Erfüllung seines amtlichen Auftrages zweifellos rechtfertigt.

•

Wenn es selbstverständlich ist, daß der Diplomat mit aufgeschlossenem Sinn im Aktuellen und für das Zukünftige lebt, haben wir ihn im Vorübergehen doch auch einen Hüter der Tradition, einen Wahrer der Kontinuität, einen Konservator der Präzedenzfälle genannt. Es liegt aber auf der Hand, daß er das nur sein kann, wenn er in der Geschichte Bescheid weiß. Eine gesunde Außenpolitik darf nicht sprunghaft sein; auch wenn sie einen

Digitized by Google

neuen Grundsatz oder eine neue Verhaltensweise einführt, muß sie auf Gewesenem und Bewährtem aufbauen können. Ich erinnere an die Erfahrungstatsache, daß selbst ein Wechsel des politischen Regimes den Charakter und das Gefälle der Außenpolitik eines Staates nicht radikal zu verändern pflegt. Die Französische Revolution zum Beispiel, nachdem das Königtum bereits den traditionellen Kampf gegen das Haus Habsburg abgebaut und sogar vorübergehend durch ein renversement des alliances sich mit dem Kaiser in Wien verbündet hatte, hat diesen Kampf von neuem aktualisiert und popularisiert; sie hat auch den Kampf Ludwigs XVI. gegen England wieder aufgenommen. Allerdings haben die Revolutionskriege zu dem Abenteuer Napoleons geführt, das schlecht zur außenpolitischen Tradition Frankreichs paßte. Oft bedeutet eine Revolution bloß die Fortsetzung der alten staatlichen Außenpolitik unter anderen Gesichtspunkten und mit neuen, energischeren Mitteln. Man ist gut beraten, wenn man in der Außenpolitik der Sowjetunion nicht bloß ein revolutionäres und kommunistisches Phänomen erblickt, sondern die mit einem neuen Impetus fortgeführte Diplomatie des zaristischen Rußland, begründet mit neuen Prinzipien und durch diese in einigen Teilen abgeändert. Es war 1945 deutlich wahrzunehmen, wie die sowjetische Außenpolitik darauf bedacht war, an verschiedenen Stellen den status quo ante wiederherzustellen: in den baltischen Ländern, in Bessarabien, ferner durch den Rückgriff auf die sogenannte Curzon-Linie, die 1919/20 von den Westmächten als Grenze zwischen Polen und Rußland vorgeschlagen worden war, insbesondere auch durch die Wiederherstellung des russischen Besitzstandes im Fernen Osten, der durch den Sieg der Japaner nach dem Kriege von 1904/05 verkümmert war. Man erinnert sich auch, wie Molotow nach dem letzten Kriege die Frage der Meerengen von Konstantinopel von neuem zur Diskussion stellte — was dann allerdings den Anlaß bildete, daß die angelsächsischen Seemächte dem Widerstand der Türkei gegen die russischen Zumutungen zu Hilfe kamen.

Es ist daher wichtig, daß der Diplomat die Geschichte einer Reihe von bedeutenden politischen Problemen kennt. Jedes dieser Probleme hat seine Filiation und seine Prämissen. Sie sind national, wirtschaftlich oder strategisch begründet, in Kriegen

Digitized by Google

durchgekämpft, in Verträgen geregelt; aber sie tauchen periodisch wieder auf, wenn Umwälzungen eintreten oder veränderte Machtverhältnisse dem ehemals unterlegenen Teil gestatten, die betreffende Frage von neuem zur Diskussion zu stellen oder sie gar zu seinem Vorteil einseitig zu entscheiden. Völkerrechtliches und Historisches berühren sich hier aufs innigste, denn das Völker- wie übrigens auch das Staatsrecht sind immer der Ausdruck und die verbindlich gewordene Form realer politischer Kräfte. Niemand ist so sehr in dieses Wechselspiel von rechtlichen Normen und dem Wirken der sie in Frage stellenden politischen Kräfte verstrickt wie der Außenpolitiker und daher der Diplomat. Man soll zweifellos den Rechtsstandpunkt verteidigen, aber es gibt Augenblicke, wo es unzukömmlich oder gefährlich wäre, ihn mit allen Mitteln zu halten; dann müssen neue Vereinbarungen getroffen und diese in neue vertragliche Formen gegossen werden.

Ich erinnere an das Schicksal, das dem Metternichschen System und der Heiligen Allianz beschieden war. Als sich nach 1822 die südamerikanischen Kolonisten gegen die spanische Herrschaft erhoben, waren die Mächte der Heiligen Allianz entschlossen, in Südamerika zugunsten der „legitimen" Besitzrechte Spaniens zu intervenieren. Der damalige britische Staatssekretär des Äußern, Canning, trennte sich in dieser entscheidenden Frage von seinen kontinentalen Verbündeten und unterstützte die Bemühungen des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Monroe, der das Recht der amerikanischen Völker, sich von fremder Herrschaft zu befreien und selbst zu regieren, verteidigte. Canning, der die französische Regierung für diese Politik zu gewinnen trachtete, sagte zum französischen Botschafter, man müsse dem System der Heiligen Allianz das System der Allianz der Uferstaaten des Atlantik entgegenstellen: „Frankreich und England müssen ihr beitreten", sagte Canning, „weil ihr Handel die Atlantikstaaten einander annähert und der Atlantik kein Hindernis ist." Außerdem stellte Canning dem legitimistischen Prinzip der Heiligen Allianz oder ihrem „Ultra-Despotismus", wie er es nannte, den „Ultra-Liberalismus" der Yankees gegenüber; das heißt, er stützte die neue, sich von den kontinentalen Großmächten trennende Politik Englands auch auf eine zu diesen in

Digitized by Google

scharfem ideologischem Widerspruch stehende Grundlage, die England der jungen amerikanischen Demokratie annäherte. Nachdem Cannings Initiative die beabsichtigte Intervention der Mächte der Heiligen Allianz in Südamerika durchkreuzt und dem Präsidenten Monroe gestattet hatte, in seiner berühmten Botschaft vom 2. Dezember 1823 den Europäern das Recht streitig zu machen, in amerikanischen Angelegenheiten zu intervenieren, rief der britische Staatsmann triumphierend aus: „Ich habe die neue Welt ins Leben gerufen, um das Gleichgewicht der alten wiederherzustellen!"

Der zweite Einbruch in das System der Heiligen Allianz geschah 1830 infolge der Julirevolution in Frankreich und des Aufstandes der Belgier gegen die Holländer, mit denen sie die Wiener Beschlüsse von 1815 in einem einzigen Königreich vereinigt hatten. Wieder stand eine nationale und liberale Ideologie gegen den Legitimismus Metternichs und Nikolaus' I. auf; in St. Petersburg war man entschlossen, mit Heeresmacht gegen die rebellierenden Belgier zu marschieren, um die „legitime" Herrschaft des Oranierkönigs über die südlichen niederländischen Provinzen wieder herzustellen. Der Aufstand der Polen verhinderte den Zaren, seine Absicht auszuführen. Metternich selbst bot in den gefährlichen 1830er Jahren die Hand zu einer Neuregelung, weil er einsah, daß die entfesselten politischen Kräfte zu stark waren, um auf dem Rechtsstandpunkt der Wiener Schlußakte beharren zu können. Die Anerkennung der belgischen Unabhängigkeit, dann, 1839, die Gewährleistung der belgischen Neutralität durch die Großmächte sanktionierten unvorhergesehene und nicht rückgängig zu machende politische Vorgänge durch neue vertragliche, also völkerrechtliche Regelungen. England und Frankreich nahmen die Gelegenheit wahr, durch Wegräumen ihrer Streitsachen in den südlichen Niederlanden, dem neuen Belgien, zu einem Einvernehmen zu gelangen, das bereits damals von einem französischen Diplomaten als „Entente cordiale" bezeichnet wurde.

Solche Beispiele sind aber aufschlußreich; sie zeigen, wie vertragliche Regelungen durch politische Vorgänge umgestoßen werden können, worauf durch diplomatische Verhandlungen Neuregelungen herbeigeführt werden müssen, und wie aus sol-

Digitized by Google

chen Lageveränderungen zuweilen neue politische Konstellationen hervorgehen. Man kann in der Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von Walter Lippmann nachlesen, daß die Parteinahme Cannings für die südamerikanische Unabhängigkeit und für die Politik Präsident Monroes und seines Staatssekretärs Adams überhaupt erst das Wagnis der Monroe-Doktrin zu einer Zeit ermöglicht hat, als die Seemacht der Vereinigten Staaten nach dem Worte von John Quincy Adams „ein bloßes Beiboot im Kielwasser des britischen Kriegsschiffes war". Überdies ist es aufschlußreich, daß von diesem Zeitpunkt an trotz vorübergehenden Meinungsverschiedenheiten und Spannungen sowohl das Einvernehmen zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten, das auf der gemeinsamen Verteidigung des Atlantischen Ozeans beruht, als auch das Einvernehmen Großbritanniens und Frankreichs, das den Verzicht Frankreichs auf die Beherrschung Belgiens und des linken Rheinufers zur Voraussetzung hat, zu einer konstanten Regel der großen Politik geworden sind. Man hat sich angewöhnt, „Westmächte" zu sagen und damit einen stehenden politischen Begriff zu verbinden, der die Mächtegruppe Amerika—Großbritannien—Frankreich und überdies eine politisch-gesellschaftliche Ideologie meint, die sich mit verfassungsmäßiger Regierung freiheitlicher und demokratischer Staaten, mit Menschenrechten und nicht zuletzt auch mit kapitalistischer Wirtschaftsform deckt. Dazu konnte es erst kommen, als gemeinsame strategische und Wirtschaftsinteressen bestimmender für die Außenpolitik der drei Westmächte wurden als ältere und übrigens periodisch wieder auftauchende Reibungsflächen. Canning spricht das Wort aus, das ihn bewog, die Intervention der Heiligen Allianz zugunsten Spaniens und Südamerikas zu verhindern und den Vereinigten Staaten bei ihrer Politik „Amerika den Amerikanern" zu helfen: es ging um die „Wiederherstellung des Gleichgewichtes der Alten Welt", mit anderen Worten darum, den Kontinentalmächten nicht zu gestatten, den Uferstaaten des Atlantischen Ozeans das Gesetz des Handelns vorzuschreiben.

Es war dem 20. Jahrhundert vorbehalten, die Auswirkung dieser Politik in zwei Weltkriegen zu erleben, als die Westmächte gemeinsam dem Versuch Deutschlands entgegentraten, ohne

Digitized by Google

Rücksicht auf andere Interessen eine Weltpolitik zu treiben und die Stellung Englands als Wächter des Atlantischen Ozeans zu erschüttern. Als nach 1945 hinter den Trümmern der deutschen Machtzusammenballung eine neue, bedrohliche Machtkonzentration unter russisch-kommunistischer Führung entstand, erhielt Cannings Wort von der Neuen Welt, die das Gleichgewicht der Alten wiederherstellen müsse, einen neuen Sinn, und es ist übrigens bemerkenswert, daß erst in dieser aktuellen Phase die Vereinigten Staaten, die in Friedenszeiten früher niemals Bündnisse mit anderen Mächten zu schließen pflegten, bereit waren, die Allianz der an den Atlantik stoßenden Länder auch formell zu verwirklichen.

Dies sei nur als ein charakteristisches Beispiel erwähnt für die dem unkundigen Auge verschleierten Wege, die die Außenpolitik durch Jahrzehnte und Generationen zu gehen pflegt, meist dem natürlichen Gefälle mehr als einem vorgefaßten Plan folgend, durch wohlverstandene Interessen besser gelenkt als durch die manchmal zögernde Hand einzelner Staatsmänner. Durch das vordergründige, widerspruchsvolle und geschäftige Treiben der Tagespolitik hindurch öffnet sich der Blick auf ein kontinuierliches und konstanteres historisches Geschehen. In dem geschilderten Falle kommt in den Weiten Mittel- und Osteuropas wiederholt eine Machtkonzentration unter der Führung verschiedener Staaten und mit verschiedenartigen ideologischen Begründungen zustande; der Zusammenschluß des Westens, wenn eine europäische Kontinentalmacht bis nach den Ufern des Atlantik sich auszugreifen anschickt, vollzieht sich oft zögernd, aber meistens mit dem Ergebnis, daß sich die Westmächte, die Vereinigten Staaten inbegriffen, zu gemeinsamer Abwehr zusammenfinden. Das war aber erst möglich, nachdem Frankreich nicht mehr selbst die Vormacht auf dem Kontinent ausübte, also erst nach Napoleons Sturz, denn bis dahin richtete sich die englische Gleichgewichtspolitik gegen Frankreich.

•

Ein kluger Diplomat, der den Wunsch hat, sich ein Bild von den politischen Vorgängen zu machen, wird sich mit dem Studium aktueller Ereignisse und Fragestellungen nicht begnügen;

Digitized by Google

er wird bei diesem Beginnen zweifellos die Entwicklungsstufen kennenlernen wollen, die ein politisches Problem bereits durchlaufen hat. Der Dienst selbst, in der Zentrale oder auf einem Auslandsposten, bringt ihn mit Fragen und Verhältnissen in Berührung, deren Antezedenzien er kennen muß, um sich ein richtiges Urteil bilden zu können. Wenn England und Frankreich wegen des Suezkanals mit Ägypten in Konflikt kommen, genügt es nicht, bloß den juristischen Status der Suezkanal-Gesellschaft zu kennen; man muß die Entwicklung der „Ägyptischen Frage" im Lichte der Politik der Mächte seit der britischen Intervention vom Jahre 1882 verfolgen, wenn nicht seit der Einweihung des Kanals im Jahre 1869, um zu verstehen, daß für die europäischen Westmächte der Suezkanal mehr war als eine Rinne im Wüstensand, mehr auch als ein gewöhnlicher Verkehrsweg. Man wird aber bei dieser Gelegenheit entdecken, daß auch der ägyptische Nationalismus seine Ahnen hat, wie jenen Offizier namens Arabi Pascha, der dem Khediven eine von fremden Einflüssen unabhängige Politik aufzwingen wollte, ehe er nach der britischen Landung von 1882 mit seiner Armee bei Tel-el-Kebir eine vernichtende Niederlage erlitt.

Jedes politische Problem ist ein Komplex von verschiedenen, einander unterstützenden oder zuwiderlaufenden Interessen, aber auch von widerstreitenden Gefühlen, und beides, Interessen und Gefühle, tragen dazu bei, ein solches Problem als potentiellen Konfliktstoff durch mehrere Generationen am Leben zu erhalten. Im Tale des Nils und am Kanalweg von Suez hingegen, abgesehen von beträchtlichen finanziellen Interessen, gibt es so viele Erinnerungen, Prestigefragen, Vorstellungen von europäischem Einfluß im Orient, von strategischer Basis und vom Wege nach Indien, daß im Jahre 1956 Ägypten, dessen Regierung den Kanal etwas abrupt verstaatlicht hatte, noch einmal den großen Einsatz einer bewaffneten Intervention wert zu sein schien. Die Geschichte der Kolonialpolitik war vielleicht nie aktueller und kennenswerter als heute, wo die Kolonialmächte gezwungen sind, Verzögerungs- und Rückzugsgefechte zu liefern; in jedem einzelnen Falle stellen sich infolge verschiedener historischer Voraussetzungen die Probleme anders, und daher war es das eine Mal möglich, die riesigen indischen Besitzungen

Digitized by Google

wenigstens als Dominions dem britischen Commonwealth zu erhalten, ein anderes Mal nötig, die ehemaligen Protektorate Marokko und Tunis als unabhängige, aber auf französische Hilfe angewiesene Staaten anzuerkennen, ein drittes Mal aber, in Algerien, unmöglich, auf gütlichem Wege das Verhältnis zwischen Kolonialmacht und autochthoner Bevölkerung zu regeln.

•

Es ist nun die Frage, ob die Kenntnis der Präzedenzfälle und der Tradition, also eine gute historische Bildung, auch dazu beizutragen vermag, etwas über den weiteren Verlauf einer politischen Entwicklung, kurz über die Zukunft, auszusagen. Nichts ist bekanntlich schwerer, als Prognosen zu stellen; es gibt aber politisch wache, mit einem feinen Instinkt und Takt begabte Menschen, die gleichsam mit sicherem Blick die Folgen eines Entschlusses, einer Politik, eines Vorgangs vorhersagen können. Es handelt sich weniger um die Vorhersage des Episodischen, das wir im voraus nicht kennen können, als langfristiger Entwicklungen. Obschon es sich hier in hohem Grade um eine Frage des Talentes handelt und nicht um Erlerntes, gilt auch hier der Satz, daß Wissen und Können das Talent fördern und daß sogar in manchen Fällen eine wirkliche Unterrichtetheit, eine erarbeitete Vertrautheit mit den Vorgängen der Politik, also mit ihren historischen, soziologischen, psychologischen Voraussetzungen, einen Mann von gutem Verstand befähigen können, eine zutreffende Prognose zu stellen. Die rumänischen Historiker zitieren mit Vorliebe einige Sätze aus einem Bericht des österreichischen Botschafters bei der Pforte aus dem Jahre 1857; es handelt sich darum, daß nach dem Krimkrieg die französische Regierung die Vereinigung der Donau-Fürstentümer Moldau und Walachei eifrig begünstigte, was für diesen österreichischen Diplomaten ein Grund zur Beunruhigung war. Er schrieb folgendes: „Nachdem man den rumänischen Ansprüchen solche Ermutigung hat zuteil werden lassen, konnte man da im Ernst glauben, daß sie dabei stehenbleiben würden? Das wäre doch gegen die menschliche Natur. Die Rumänen werden dann die Oberhoheit der Pforte als eine Schande und ein Unrecht empfin-

Digitized by Google

den; sie werden finden, daß ihr Land zu klein sei; sie werden einen unabhängigen Staat erstreben, der die Bukowina, den rumänischen Teil Siebenbürgens und das Banat umfaßt, und als Grenze werden sie vielleicht das Balkangebirge haben." In einer Zeit geschrieben, die mit den nationalen Bewegungen noch nicht so viele Erfahrungen gesammelt hatte wie wir Heutigen, ist diese Voraussage eines geschichtlichen Ablaufs bemerkenswert.

Eine interessante Interpretation eines diplomatischen Vorganges findet sich in einem Bericht des zur Zeit Bismarcks in Berlin sehr geschätzten französischen Botschafters, des Grafen de Saint-Vallier. Nach dem Abschluß des von Bismarck mit Andrássy im Herbst 1879 unterzeichneten deutsch-österreichisch-ungarischen Bündnisses, das bekanntlich den casus foederis auf die Abwehr eines russischen Angriffs gegen den einen oder andern der beiden Bündnispartner beschränkte, schrieb Saint-Vallier in einem Bericht an seine Regierung, daß Bismarck auf weite Sicht den großen Kampf zwischen Germanentum und Slawentum, den Zusammenstoß der beiden „Rassen" und Reiche an der Weichsellinie und auf dem Balkan für unvermeidlich halte. Das war selbstverständlich nicht die offizielle Interpretation dieses Defensivbündnisses durch die Wilhelmstraße, und meines Wissens hat sich Bismarck selbst nie mit dieser Deutlichkeit geäußert. Er hat sich im Gegenteil vor der Nachwelt den Ruf erworben, der deutsche Staatsmann gewesen zu sein, der den „Draht nach St. Petersburg" nicht abreißen lassen wollte. Der französische Diplomat hatte trotzdem mit seiner Vorhersage nicht unrecht, mit der er die tieferen und geheimeren Gedanken Bismarcks zu erraten vermeinte. Indem Bismarck 1879 für Österreich-Ungarn optierte, machte er das Deutschtum zum solidarischen Hüter des europäischen Mittel-Ostens gegen Rußland und das Slawentum, und die zunächst ganz hypothetische Wahrnehmung, daß zwischen beiden der Konflikt früher oder später ausbrechen werde, konnte einem hellhörigen Beobachter nicht entgehen.

Es handelt sich bei diesen Prognosen weniger um eine Prophetengabe als um einen auf historisch-politische Erfahrung sich stützenden Versuch, politische Vorgänge richtig zu deuten. Als um die letzte Jahrhundertwende die Auflösungserscheinungen in der Donaumonarchie die Frage eines möglichen Zerfalls von

Digitized by Google

Österreich-Ungarn nach dem Tode Kaiser Franz Josefs zu einem ernsten außenpolitischen Problem werden ließ, bildete dieses in diplomatischen Gesprächen und Korrespondenzen öfter den Gegenstand von Kommentaren. Es bereitete dem sehr erfahrenen britischen Premierminister Lord Salisbury große Sorgen. Man fürchtete in mehreren Hauptstädten, daß das Deutsche Reich der größte Nutznießer der Auflösung des Habsburgerreiches werden könnte, was für das Mächtegleichgewicht in Europa schwerwiegende Folgen haben würde. Bei der Erneuerung des französisch-russischen Bündnisses im Jahre 1899 hatten Delcassé und Murawiew vermutlich diese Gefahr im Sinne, als sie den Zweck des Bündnisses mit der „Erhaltung des Gleichgewichtes" in Europa umschrieben. Die Auswirkungen, die eine Auflösung des Habsburgerreiches auf die deutsch-russischen Beziehungen haben würde, bildeten auch den Gegenstand eines Gesprächs, das ein deutscher und ein russischer Diplomat im Juni 1899 in Stuttgart miteinander führten. Eine Angliederung der österreichischen Kronländer an Deutschland könne Rußland nicht gleichgültig lassen, sagte der Russe, Fürst Cantacuzène, weil sie eine Machtverschiebung von beträchtlichem Umfange zur Folge hätte. Als noch bedenklicher bezeichnete er den Umstand, daß die Bevölkerung in diesen Ländern zum Teil slawisch sei: „Die Unterstellung slawischer Elemente unter deutsche Herrschaft sei aber mit dem russischen Nationalgefühl absolut unvereinbar", heißt es in dem Bericht des preußischen Gesandten in Stuttgart von Derenthal über dieses Gespräch. Dieses Dokument ist bedeutungsvoll, weil hier zum erstenmal Böhmen als mögliches Streitobjekt zwischen Rußland und Deutschland andeutungsweise genannt wird — wenigstens zum ersten Male seit 1866, als nach der Schlacht von Königgrätz die preußische Proklamation an das tschechische Volk den Zaren Alexander II. aufs äußerste empörte und erregte. Jetzt war der König von Preußen und deutsche Kaiser, Wilhelm II., über den russischen Diplomaten außer sich, der es gewagt hatte, das Interesse seines Landes für die slawische Bevölkerung österreichischer Kronländer anzumelden. Wilhelm II., der bekanntlich keine sehr diplomatische Sprache führte, schrieb höchst aufgebracht an den Rand von Derenthals Bericht, wenn die Russen so handeln würden, hätten

Digitized by Google

sie eine „wuchtige Tracht derber deutscher Prügel" zu gewärtigen; er fügte diesen kräftigen Worten die nachdenklichen hinzu: „Übrigens ist es noch sehr fraglich, wer zuerst zusammenbricht, Habsburg oder Romanow." Das war 1899 und zeigt, daß politische Entwicklungslinien, von der Vergangenheit über die Gegenwart, in die Zukunft weisen, weil es eine gewisse Permanenz und Kontinuität der Probleme gibt.

Als letztes Beispiel werde ich zwar nicht einen Diplomaten, aber einen französischen Historiker zitieren, der, ein liberaler Adeliger und im Staatsdienst tätig, auch kurze Zeit Außenminister war: Alexis de Tocqueville. Sein für die Kenntnis der Vereinigten Staaten grundlegendes Buch *„De la démocratie en Amérique"* ist 1836 bis 1840 entstanden; Tocqueville starb 1857. Umso erstaunlicher sind folgende Sätze aus seiner Feder: „Zwei große Völker", sagte er, „die verschiedene Ausgangspunkte haben, streben zum gleichen Ziel: es sind die Russen und die Amerikaner. Die andern scheinen die von der Natur vorgezeichneten Grenzen erreicht zu haben; sie allein haben hier eine Laufbahn vor sich, deren Schranken kein Auge zu erkennen vermag. Um sein Ziel zu erreichen, stützt sich der Amerikaner auf die Kraft und Vernunft der Individuen; der Russe konzentriert die ganze Macht der Gesellschaft in *einem* Manne. Der eine benützt als hauptsächliches Aktionsmittel die Freiheit, der andere die Knechtschaft. Ihr Ausgangspunkt ist verschieden, ihre Wege sind anders. Aber jeder von ihnen scheint durch eine geheime Absicht der Vorsehung dazu berufen, eines Tages die Schicksale der Hälfte der Welt in seinen Händen zu halten."

•

Es ist trotzdem nicht leicht zu sagen, welche „Lehren" eigentlich die Geschichte in sich birgt, denn es gibt dafür keine Formel und kein Rezept. Die Geschichte ist keine Naturwissenschaft, sondern gehört zu den Wissenschaften vom Menschen, und die Bemühungen, gleichsam Naturgesetze aus dem Schatze der Erfahrung und Beobachtung des menschlichen Geschehens abzuleiten, sind zum Scheitern verurteilt. Der Nationalismus des 19. Jahrhunderts erblickte im Volksgeist die treibende und be-

Digitized by Google

stimmende Kraft der Geschichte, der Marxismus des 20. erblickt sie in den Produktionskräften. Eine moderne Soziologie will wahrhaben, daß die Gesellschaftsstruktur der determinierende Faktor im politischen Geschehen ist. Die alte Theodizee ist säkularisiert worden, und man hat die Vorsehung, die alles lenkt, in völkischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen, kurz in diesseitigen Verhältnissen zu entdecken vermeint. Aktivistische Programme sind als angebliche Lehren der Geschichte verkündet worden. Davor ist zu warnen. Man kann wohl Strukturen und Entwicklungslinien erkennen, das Wirken von Kräften feststellen, das Kausalprinzip anwenden, wonach gleiche Ursachen gleiche Wirkungen haben, doch alles unter dem Vorbehalt, daß zwei ähnliche historische Situationen wohl eine Anologie erkennen lassen, es aber niemals eine Identität zwischen zwei Situationen gibt. Denn die Varianten sind praktisch in unendlicher Zahl vorhanden, was zur Folge hat, daß niemals ein historischer Vorgang identisch ist mit einem anderen, sowenig wie ein Individuum oder eine Gesellschaftsstruktur oder ein Volk identisch sind mit anderen Individuen, anderen Strukturen und anderen Völkern.

Man kann auf Grund von historisch-politischen Erfahrungen nur dann nützliche Schlüsse ziehen, wenn man sie von vornherein als Hypothesen erkennt; gute Politik und gute Diplomatie haben Arbeitshypothesen nötig, und diese Arbeitshypothesen stützen sich ihrerseits auf einen Schatz von Erfahrung, von Unterrichtetheit, auf Berechnungen und Kombinationen, die sich nur dann zu einer Vision der Dinge zusammenfügen, wenn sie nicht voreingenommen und einseitig sich auf eine einzige Kategorie von Erscheinungen stützen. Der wirtschaftliche Determinismus, oder die geopolitische Methode, oder die Soziologie, oder die Massen- und die Völkerpsychologie dürfen niemals isoliert als Disziplinen von ausschließlich oder auch nur überragend das Geschehen erklärendem Wert aufgefaßt werden. Was keineswegs bedeutet, daß wir nicht dem wirtschaftlichen, dem geographischen, dem nationalen, dem soziologischen, dem massenpsychologischen Faktor Rechnung tragen müssen, um die politischen Erscheinungen verstehen und sie interpretieren zu können.

Die Geschichte zeichnet sich unter all diesen Disziplinen da-

Digitized by Google

durch aus, daß sie zwar weniger systematisch ist als die genannten, gewissermaßen schlichter, indem sie empirisch die Einzelerscheinungen und das Besondere erforscht, das Detail feststellt, doch den Vorzug hat, auf die Einheit und Permanenz alles Menschlichen bauen zu können. Die Geschichte hat es mit dem Menschlichen schlechthin zu tun, und das Menschliche bleibt sich von Epoche zu Epoche, von Volk zu Volk gleich. Was die Menschenkenntnis im Leben des Einzelnen, ist die Geschichtskenntnis im Leben der Kollektivitäten: sie ist die kollektive Lebenserfahrung, die nicht auf die kurze Lebensspanne der Individuen beschränkt ist, sondern sich auf die längere der Völker, ja der Menschheit, ausdehnt. Es ist erstaunlich, welch tiefe Einsichten wir für die Politik aller Zeiten, auch der unsern, aus der Geschichte des Peloponnesischen Krieges von Thucydides gewinnen können. Denn das menschliche Herz, der menschliche Verstand, die menschlichen Leidenschaften und Schwächen bleiben immer gleich und erzeugen nicht allein im privaten, sondern auch im öffentlichen Leben ähnliche Vorgänge, Erfolge und Irrtümer. Schlimm ist nur, wenn man sich von der Geschichte zu Trugschlüssen verleiten läßt, wenn man aus ihr mißverstandene Lehren zieht.

Man könnte auch von solchen Trugschlüssen und Mißverständnissen ein ganzes Verzeichnis anlegen. Es gibt beispielsweise eine Haltung — nennen wir sie den mißverstandenen Konservativismus —, die sich einredet, von einem bestimmten Zeitpunkt oder Ereignis an habe die Menschheit einen falschen Weg eingeschlagen, und so habe der erste Irrtum fortzeugend nur Irrtum gebären können. Man kann auf diese Art die ganze Geschichte in Frage stellen, womit man sich bloß den Zugang zur Gegenwart und Zukunft verriegelt. Die einen erblicken diesen Initialirrtum im Zerfall der mittelalterlichen Ökumene, die durch den Humanismus, die Renaissance und die Reformation zerstört worden sei; da von jenem Zeitpunkt an weder das Reich noch die Kirche noch die lateinische Kultur mehr eine für alle europäischen Völker verbindliche Geltung gehabt hätte, sei die Zersplitterung, das Schisma, die Teilung in rivalisierende Staaten, Konfessionen und Nationen unvermeidlich geworden und habe das Verhängnis seinen Lauf genommen. Für andere beginnt das

Digitized by Google

Unheil mit der Aufklärung des 18. Jahrhunderts, mit den Irrlehren eines Voltaire und eines Rousseau, mit der Französischen Revolution vor allem, die einer einheitlichen Gesellschaft, einer legitimen politischen Ordnung ein Ende bereitet habe, so daß das Zerwürfnis in Europa unheilbar geworden sei. Für noch andere ist der Ausgang des Ersten Weltkrieges mit seiner Zerstörung der großen Monarchien in Rußland, Deutschland und Österreich-Ungarn, mit der Russischen Revolution und der sogenannten Balkanisierung Mittelosteuropas der verhängnisvolle Wendepunkt, von dem an das Abendland den zerstörenden und auflösenden Kräften unaufhaltsam preisgegeben war, ohne Hoffnung auf neue Stabilisierung und neues Gleichgewicht der Kräfte.

Es ist zweifellos die Versuchung geschichtlichen Denkens, nicht wahrhaben zu wollen, daß gewisse Dinge und Formen überlebt und tot sind, und da der ehrwürdige, mächtige Baum, der unter den Axthieben geschichtlicher Ereignisse gefallen ist, er heiße nun das Heilige Römische Reich, oder das französische Königtum, oder die Habsburgermonarchie, voll von Erinnerung an gewesene Größe und Pracht und an schützendem Schatten war, mag man ihm nachtrauern. Aber einen gefällten Baum kann man nicht wieder in das Erdreich, in dem er wurzelte, einpflanzen. Es gibt in einem tieferen Sinne keine Restauration, denn nachdem ein Zustand zu existieren aufgehört hat, kann man ihn nicht zu neuem Leben erwecken. Echte Lebenskunst klammert sich nicht an zerstörte Liebe und Hoffnung, und wer es trotzdem tut, zieht sich die Replik der Marschallin zu, wenn sie im letzten Akt des „Rosenkavaliers" dem hartnäckig auf seinem mißlungenen Plan beharrenden Ochs von Lerchenau zuruft: „Versteht Er nicht, wenn eine Sach' ein End' hat?"

Wer aber versteht, kühlen Blickes und mit jener Skepsis, die man nicht mit Zynismus verwechseln darf, geschichtliche Vorgänge zu betrachten, wird der Versuchung widerstehen, verführerischen — und das bedeutet meist auch verfälschten — Geschichtsbildern nachzuhängen, die einem Wunschdenken Vorschub leisten. Es gibt Beispiele aus der Politik und Publizistik, die auf solchem geschichtlich-illustriertem Wunschdenken beruhen: wenn französische Schriftsteller und Diplomaten nach 1918

Digitized by Google

empfahlen, wieder die deutschen Einzelstaaten stark zu machen, damit die französische Außenpolitik wie unter dem Ancien Régime durch Beeinflussung dieser Einzelstaaten die Gefahr der deutschen Einheit bekämpfen könne; oder wenn ebenfalls nach 1918 englische und französische Politiker die Nachfolgestaaten dazu bewegen wollten, einen Donaubund oder mindestens einen Zollverein zu gründen, um auf diesem indirekten Wege die selbständig gewordenen Teile der Habsburgermonarchie wieder zusammenzuschließen, damit sie ein Gegengewicht gegen Deutschland und Rußland bilden könnten; oder wenn seit dem letztvergangenen Kriege Vorstellungen von der Beibehaltung der britischen Empire-Positionen in England manchmal zu inneren und äußeren Auseinandersetzungen führten, obschon es kein britisches Empire im alten Sinne mehr gibt; oder wenn die französische Politik unschlüssig schwankte zwischen einer bald liberalen, in anderen Fällen aber konservativen Haltung gegenüber ihren Kolonialbesitzungen. Und ich brauche über verhängnisvollere Berufungen auf eine mißverstandene und in tendenziöser Art aktualisierte Vergangenheit, wie sie dem römisch-imperialen Traum Mussolinis und dem völkisch-altertümelnden Wahn Hitlers zugrunde lagen, kein Wort zu verlieren.

Letzten Endes bleibt es der Einsicht, dem Takt, dem Wirklichkeitssinn des politisch und diplomatisch tätigen Menschen überlassen, aus der Geschichte die richtigen Lehren zu ziehen. Er wird dann unterscheiden zwischen langfristigen Entwicklungen, die über die Zwischenfälle der Tagespolitik, ja manchmal über Revolutionen und Kriege hinweg eine Kontinuität erkennen lassen und daher auf weite Sicht in seine Berechnungen und Überlegungen einbezogen werden können — und dem Zufälligen, dem Episodischen, den Zwischenfällen, den Überraschungen und Unberechenbarkeiten, an denen die politische Chronik überreich ist. Ich denke, daß ein verantwortlicher Diplomat, dem das tägliche Arbeitspensum und die Verwaltungstätigkeit nicht alles bedeuten, ohne eine Vision der Politik und ohne eine politische Arbeitshypothese nicht auskommt. Denn wenn er auch in erster und in letzter Linie der getreue Interpret der Gedanken und Absichten seiner Regierung ist, und wenn seine Standesehre erfordert, diese Mission mit ebensoviel Genauigkeit im

Digitized by Google

Einzelnen wie Klugheit in der Haltung zu erfüllen, ist er dennoch — oder erst recht — ein denkender und urteilender Mensch, dessen Erfahrung umgekehrt seinen Vorgesetzten und seiner Regierung zustatten kommen muß. Denn nichts in der Politik und Diplomatie ist ein für allemal festgelegt und geregelt: „Politik ist ein flüssiges Element", sagte Bismarck, und in diesem oft tückischen Element muß sich die Kunst jedes einzelnen Diplomaten bewähren. Keiner hat je bereut, wenn er außer seiner persönlichen auch die geschichtliche Erfahrung zu Rate gezogen hat, zwar nicht als Forscher oder Geschichtsphilosoph, aber als Mann der Praxis, der aus den uralten und fortwährend erneuerten Erfahrungen des diplomatischen Handwerks zu lernen versteht.

Digitized by Google

WIRTSCHAFT UND DIPLOMATIE

von A. H. van Scherpenberg

Das Thema, das mir für meinen Vortrag gestellt ist, erlaubt eine engere und eine weitere Auslegung. Wollte man es im engeren Sinne behandeln, wäre davon auszugehen, daß Diplomatie keineswegs gleichbedeutend mit Außenpolitik ist. Ich müßte mich dann darauf beschränken, Ausführungen über Technik und Methoden zu machen, mit denen wirtschaftliche Ziele nach außen hin verfolgt werden. Eine solche Darstellung würde aber doch ein zu enges und zumal ein sehr farbloses Bild ergeben. Ich ziehe es deshalb vor, das mir gestellte Thema in einem weiteren Sinne auszulegen und Ihnen einen Gesamtüberblick über das Verhältnis von Wirtschaft und Außenpolitik zu geben.

Bei dem Versuch, dieses Verhältnis zu bestimmen, drängen sich sofort ein paar naheliegende Gedanken auf. Die Wirtschaft, so wissen wir, ist im Leben eines Staates einer der mächtigsten Faktoren, welche Kurs und Zielsetzung der Außenpolitik zu beeinflussen vermögen, wie das in gleicher Weise die Presse und die öffentliche Meinung, die anerkannten Grundsätze des Völkerrechts oder militärische Überlegungen tun. Dabei kann der Einfluß beispielsweise von wirtschaftlichen Interessentengruppen ausgehen, oder es kann eine Regierung, um ein ganz anderes Beispiel zu nennen, ihre Außenpolitik auf die Sicherung ihrer Rohstoffimporte ausrichten. In beiden Fällen wird wohl zu fragen sein, bis zu welchem Grad der Faktor Wirtschaft die Außenpolitik einer Regierung beeinflussen dürfe, das heißt, wie weit wirtschaftliche Interessen allen anderen vorangestellt werden dür-

Digitized by Google

fen. Die Theoretiker der Politik sind hier sehr schnell mit der Antwort bei der Hand, daß die Außenpolitik als solche in jedem Falle den Primat gegenüber den einzelnen Faktoren beanspruchen müsse. Das ist ein gutes Postulat, bloß hilft es uns in der Praxis nicht allzuviel weiter, denn in der Wirklichkeit ist Außenpolitik in erster Linie ein Kampf um Machtpositionen, und das notwendige Rüstzeug für diesen Kampf erhalten die Regierungen nicht zuletzt durch die wirtschaftliche Kraft ihres Landes. Die Wirtschaft kann zwar der Außenpolitik einen Dienst leisten, aber doch nur dann, wenn sie die nötige Freiheit besitzt, sich ihren eigenen Erfordernissen gemäß zu entwickeln. Sie ist also ein Faktor nicht etwa in dem Sinne, daß man mit ihr nach Belieben umspringen könnte. Unsere ersten Überlegungen führen demnach zu dem Schluß, uns das Verhältnis zwischen Außenpolitik und Wirtschaft nicht als ein hierarchisches, sondern mehr als ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis vorzustellen.

Der Zusammenhang, die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Wirtschaft und Außenpolitik ist in der Geschichte kein Novum. Außenpolitiker wie Generäle haben sich immer wieder in das Gebiet der Wirtschaft vorgewagt, in der Hoffnung, die ihnen wenig vertraute, aber doch glanzvoll erscheinende wirtschaftliche Macht für ihre eigenen Zwecke ausnutzen zu können. Aus der neueren Geschichte ragt als ein großes, für uns noch heute lehrreiches Beispiel Napoleons Kontinentalsperre hervor. Napoleon hatte auf dem europäischen Festland glänzende militärische Erfolge erzielt; die Länder fast ganz Europas waren unter seine Botmäßigkeit geraten. Nur das englische Inselreich hatte er nicht unter seine Gewalt zwingen können, und besonders infolge der englischen Flottensiege bei Abukir im Jahre 1798 und dann bei Trafalgar im Jahre 1805 bestand für Napoleon wenig Aussicht, daß er England militärisch je würde in die Knie zwingen können. In dieser Lage, vorwärtsgetrieben durch seine nahezu ununterbrochenen Erfolge auf dem Kontinent und aufgestachelt durch den hartnäckigen englischen Widerstand, entschloß sich Napoleon, das ihm vertraute Gebiet der Politik und der Kriegskunst zu verlassen und sein Heil bei wirtschaftlichen Maßnahmen zu suchen.

Am 21. November des Jahres 1806 erließ er in Berlin eine

Digitized by Google

Verfügung, durch die allen kontinentalen Häfen untersagt wurde, mit den Briten Handel zu treiben. Das war die Kontinentalsperre, die Blockade, die England wirtschaftlich isolieren und schwächen sollte und die es schließlich zum Nachgeben auch in der großen Politik zwingen sollte. England, um dies der Vollständigkeit halber nachzutragen, antwortete auf Napoleons Maßnahme im darauffolgenden Jahre seinerseits durch eine Blockade des Kontinents.

Was Napoleon sich von seiner Kontinentalsperre erhofft hatte, trat auch sehr bald ein. Der englische Handel erlitt fühlbare Rückschläge; in den englischen Hafenstädten wurde es viel stiller. Ohne Zweifel war damit der englischen Regierung ein empfindlicher Schlag versetzt worden. Napoleon mochte sich darüber hinaus zugute rechnen, daß auf dem Kontinent bestimmte Industrien einen nachhaltigen Aufschwung nahmen, so etwa Werke der Zuckerrüben- und in besonderem Maße der Textilverarbeitung, die bis dahin eine Domäne der englischen Industriezentren gewesen war. Schließlich wurde infolge der englischen Gegenblockade der amerikanische Handel mit dem europäischen Festland derart beeinträchtigt, daß es sehr bald zu Verstimmungen, ja ernsten Differenzen zwischen England und den Vereinigten Staaten kam. Der glücklicherweise kurze englisch-amerikanische Krieg von 1812 hatte seine Wurzeln in nichts anderem als in den Störungen des amerikanischen Handels mit dem europäischen Festland. Ich weiß nicht, ob Napoleon alle diese Folgen vorausgesehen hat, jedenfalls wirkten sie sich zu seinen Gunsten aus.

Aber die Kette der Ereignisse, die Napoleon mit seiner kurzerhand verfügten Kontinentalsperre auslöste, sollte sich noch lange fortsetzen, und zwar in einer Weise, die keineswegs zu Napoleons Gunsten war. Allein schon auf handelspolitischem Gebiet zeigte sich, daß mit der Schwächung der englischen Häfen selbstverständlich eine solche der kontinentalen einherging. Der englische Handel, von seinen traditionellen Partnern auf dem Festland abgeschnitten, mußte überdies zwangsläufig danach trachten, neue Plätze zu finden. Er wandte sich nach Südamerika und konnte dort bald die beherrschende Stellung einnehmen.

Digitized by Google

Die englische Gegenblockade, eine selbstverständliche Antwort auf Napoleons Kontinentalsperre, rief auf dem Kontinent auch bald Unzufriedenheit wegen des Abgeschnittenseins von wichtigen und gewohnten Überseegütern hervor. Besonders an den europäischen Häfen grollte man Napoleon, weil es nun keinen Kaffee und Tee mehr gab, kaum noch Zucker und Baumwolle.

Zeigen schon diese wenigen Tatsachen, daß eine wirtschaftliche Kampfmaßnahme nicht nur die unmittelbar beabsichtigten Folgen zeitigt, sondern auf längere Zeit Auswirkungen hat, die in der Eigengesetzlichkeit von Wirtschaft und Handel liegen, so bekommen wir ein volles Bild doch erst, wenn wir nun auch die politischen Auswirkungen ins Auge fassen. Der wachsenden Unruhe und Unzufriedenheit, zu denen die wirtschaftlichen Rückschläge der Kontinentalsperre auch für Europa führten, konnte Napoleon schließlich nur noch mit Zwang begegnen. Sein ganzes kontinentales System ließ sich nur aufrechterhalten, wenn er es immer weiter ausdehnte und allen Versuchen der einen oder anderen Seite, dem Wirtschaftskrieg zu entgehen, mit Gewalt entgegentrat. Napoleon wurde auf diese Weise zu seinen Abenteuern auf der Iberischen Halbinsel getrieben, und sein 1812 unternommener Feldzug gegen Rußland ist im Grund ebenfalls darauf zurückzuführen, daß er sein kontinentales System um jeden Preis aufrechterhalten mußte. Ich brauche kein Wort darüber zu verlieren, wie dieser Feldzug schließlich ausgegangen ist.

Der ganze Ablauf dieses Geschehens ist typisch für eine Außenpolitik, die versucht, die Handelspolitik zu einem bloßen Werkzeug der Machtpolitik zu machen. Es gibt im Deutschen ein Sprichwort, das sagt: „Beim ersten sind wir frei, beim zweiten sind wir Knechte." So auch hier. Mit seiner 1806 gegen England verfügten Kontinentalsperre konnte Napoleon anfänglich Erfolge erzielen und eine Zeitlang das Geschehen diktieren, bald aber wurde das Geschehen von den Rückwirkungen seiner eigenen Maßnahmen diktiert.

Die Staatsmänner des 19. Jahrhunderts haben aus diesem Kapitel der Geschichte ihre Folgerungen gezogen und im großen und ganzen Wirtschaftspolitik und Machtpolitik säuberlich getrennt. Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesetze in der Politik und besonders in der Außenpolitik brachte große Erfolge:

Digitized by Google

Die Wirtschaft konnte sich in den nationalen Grenzen freizügig entwickeln, und die starken Nationalwirtschaften bildeten ihrerseits die Grundlage für das Entstehen der europäischen Großmächte in der langen Epoche vor dem Ersten Weltkrieg. Selbstverständlich ist dieser ganze wirtschaftliche Aufschwung nicht zu denken ohne die neuentstandene Technik und die großen Leistungen der modernen Naturwissenschaften. Trotzdem ist nicht zu leugnen, daß auch das Beispiel Napoleons auf die wirtschaftliche Entwicklung und die liberalistische Nationalökonomie Europas im 19. Jahrhundert einen wichtigen Einfluß gehabt hat.

Im 20. Jahrhundert begegnen wir auf vielen Gebieten geradezu einer Umkehrung des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Außenpolitik, nämlich einer Unterwerfung der Außenpolitik unter wirtschaftliche Interessenpolitik. Auch hierfür gibt es eine ganze Reihe von historischen Beispielen. Ich will kurz die Ostasienpolitik der Großmächte um die Jahrhundertwende und die amerikanische dollar diplomacy in Mittel- und Südamerika herausgreifen.

Die Zeit um die Jahrhundertwende wird heute im allgemeinen als das Zeitalter des Imperialismus bezeichnet. Was China anbetrifft, so hatten die Großmächte dort vorwiegend wirtschaftliche und Handelsinteressen. China mit seinen damals schon gewaltigen Bevölkerungsmassen und ohne eigene industrielle Produktion war als Absatzmarkt von großer Bedeutung, daneben aber auch wegen der verkehrswirtschaftlichen Erschließung durch den Bau von Eisenbahnen und wegen des aufkommenden Bergbaus. Der Kampf um diese Interessen wurde jedoch nicht so sehr von den Wirtschaftlern und Kaufleuten geführt, vielmehr traten hier die Regierungen der verschiedenen Länder auf den Plan, die nun zur Durchsetzung der wirtschaftlichen Ziele ihrer Landsleute wiederum nicht so sehr mit wirtschaftlichen, sondern mit politischen Mitteln und Argumenten operierten. Da gab es die Parole von der „Politik der offenen Tür". Sie besagte, daß fremde Häfen den Großmächten in gleicher Weise offenstehen sollten, das heißt in der Praxis, daß keine einzelne Macht die anderen durch ungleiche Zölle, Hafengebühren oder ähnliche Maßnahmen im Handel benachteiligen sollte. Namentlich Großbritannien kämpfte mit großem Nachdruck um diesen Grundsatz,

Digitized by Google

da es annähernd 80 Prozent des chinesischen Handels beherrschte und deshalb vermeiden mußte, daß einer seiner Rivalen an irgendeiner Stelle Chinas eine nur ihm offenstehende Zone, eine Einflußsphäre, gewann. Auf der anderen Seite war der Grundsatz der offenen Tür bei der Vergabe von Konzessionen zum Eisenbahnbau oder zum Bergbau wenig geeignet. In diesen beiden Punkten wurde die sonst so befehdete Politik der Einflußsphären von den Großmächten durchaus als ein legitimes Prinzip angesehen. Nun sind derartige politische oder handelspolitische Grundsätze, die ja ganz realen Zwecken dienen sollen, gewiß nicht sakrosankt. Trotzdem ist es gefährlich, wenn die Außenpolitik mit Begriffen operiert, die ausschließlich von wirtschaftlichen Interessen diktiert sind, und wenn dann die eigentlichen außenpolitischen Erfordernisse übersehen werden.

Wie sah es damals in China aus? Auf die chinesische Festlandküste und das Hinterland hatten nicht nur die europäischen Großmächte ihr Augenmerk wegen des Handels gerichtet, sondern auch Rußland war an dem Schicksal der nordostchinesischen Gebiete vital interessiert, allein schon wegen des beabsichtigten Baues der transsibirischen Eisenbahn und wegen des Zugangs zu den eisfreien Häfen. Das mit Macht aufstrebende Japan hinwiederum mußte über kurz oder lang mit Rußland und den anderen europäischen Großmächten zusammenstoßen, sobald es nämlich daranging, sich eine feste Position auf dem gegenüberliegenden chinesischen Festland zu erwerben. Ferner begannen die Vereinigten Staaten, Ansprüche in China zu erheben. Sie wollten besonders der Gefahr vorbeugen, daß China etwa unter den anderen Mächten aufgeteilt würde. Daneben spielte die Suche nach Anlagemöglichkeiten für amerikanische Kapitalinteressen eine gewichtige Rolle.

Auf dem Rücken eines politisch noch schwachen China wird also ein Interessenstreit der Großmächte ausgetragen, ein Streit vorwiegend um wirtschaftliche und handelspolitische Interessen, der nach außen hin diplomatisch und mit politischen Argumenten ausgefochten wird.

Als eine erste Folge dieses Vorwiegens reiner Wirtschaftsinteressen in der Außenpolitik ist dann zu beobachten, wie Japan und Rußland, die sich 1905 noch in einem scharfen Krieg gegen-

Digitized by Google

überstanden, durch die kurzsichtige Politik der Vereinigten Staaten und der europäischen Großmächte einander wieder in die Arme getrieben werden. Die Außenpolitik der Großmächte wollte verhindern, daß ihre wirtschaftliche Vormachtstellung in China irgendwelche Einbußen erlitt, nur bedachte sie nicht, daß sich daraus neue, eventuell sehr unbequeme politische Konstellationen ergeben konnten. Auf den großen Zeitraum gesehen, möchte ich sogar behaupten, daß die ganze von wirtschaftlichen Interessen diktierte und auf die Aufteilung Chinas gerichtete Politik schließlich zu der großen Chinakatastrophe nach dem Zweiten Weltkrieg geführt hat, deren Folgen uns heute alle aufs äußerste bedrohen.

Eine Parallelerscheinung haben wir etwa um dieselbe Zeit in Süd- und Mittelamerika vor uns. Die dort verfolgte amerikanische Außenpolitik trug ihr später den Namen „dollar diplomacy" ein. Wie schon im Falle China, so stand auch hier im Vordergrund, daß bestimmte Kapitalinteressen die amerikanische Außenpolitik nachhaltig zu beeinflussen vermochten. Man muß sich aus der inneramerikanischen Geschichte vergegenwärtigen, daß ungefähr um das Jahr 1890 die große, seit Jahrzehnten von Osten vorangetriebene Eroberung des nordamerikanischen Kontinents im wesentlichen abgeschlossen war. Das Land war verteilt; die ersten großen Eisenbahn-, Öl- und Stahlkönige hatten sich etabliert. Nun entstand zunehmend überschüssiges Kapital, das notwendigerweise nach neuen Anlagemöglichkeiten suchte. Außerhalb des eigenen Landes boten sich hier vor allem Mittel- und Südamerika an.

Es war die Praxis der amerikanischen Regierung, wie es im übrigen angesichts einer unvergleichlichen und selbstsicher stimmenden wirtschaftlichen Prosperität gar nicht anders denkbar war, die privaten Kapitalgeber bei Neuinvestitionen im Ausland zu unterstützen und zu fördern. Allerdings geschah dies nicht etwa vorwiegend durch, sagen wir, steuerliche Maßnahmen im Inland (diese spielten damals noch nahezu keine Rolle), sondern durch die Zusage gewisser politischer Garantien. Die amerikanische Regierung, so wurde zu verstehen gegeben, würde schon auf den Plan treten, wenn die privaten amerikanischen Kapitalanlagen im Ausland auf die eine oder andere Weise, im allgemei-

Digitized by Google

nen wohl durch Revolutionen, gefährdet wären. Die massiven Demonstrationen und das Eingreifen der amerikanischen Flotte in einzelnen Fällen sind in die Geschichte eingegangen. Aber daneben gab es auch eine ganze Reihe von subtileren und nicht weniger erfolgreichen Methoden, wie etwa die Übernahme der Finanz- oder Zollverwaltung in den betreffenden Ländern durch amerikanische Beauftragte. Dieses Verfahren sicherte einigen Privatleuten zwar große Gewinne, war aber doch auf die Dauer keine gesunde Politik.

Die großen Ressentiments, die das amerikanische Vorgehen in den mittel- und südamerikanischen Ländern zu Anfang des Jahrhunderts hervorgerufen hat, sind noch bis in die Gegenwart hinein zu spüren.

Leider läßt sich nicht behaupten, daß die Staatsmänner des 20. Jahrhunderts aus den mancherlei Fehlschlägen in jedem Falle sofort die notwendigen Konsequenzen gezogen hätten. In den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg ist vielmehr zu beobachten, daß auf wichtigen Gebieten, wie etwa in der ganzen Reparationspolitik und in der Kriegsschuldenfrage, die großen Finanzinteressen vorherrschten und zuweilen die einfachsten Kenntnisse wirtschaftlicher Zusammenhänge außer acht gelassen wurden. Niemand wird behaupten, daß die große, im Jahre 1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise allein auf die verfehlte Reparationspolitik zurückzuführen sei, aber der Zusammenbruch der deutschen Volkswirtschaft, der dann so wesentlich zum Aufstieg Hitlers beitrug, ist doch durch diese Reparationspolitik mitverschuldet worden. Es liegt mir fern, eine ökonomische und materialistische Interpretation der Geschehnisse zwischen den beiden Weltkriegen geben zu wollen. Ich möchte lediglich auf diese Aspekte aufmerksam machen, da sich das Mißverhältnis zwischen Außen- und Wirtschaftspolitik eben auch in der großen Politik dieser beiden Jahrzehnte sehr verhängnisvoll ausgewirkt hat. Die im Anschluß an die Weltwirtschaftskrise von vielen und ganz besonders von Deutschland betriebene Autarkiepolitik, die aus politischen Gründen eingeführten Restriktionen in der Außenhandelspolitik des Hitlerreiches, die staatlich straff gelenkte und manipulierte Devisenpolitik, alle diese Maßnahmen haben schließlich zur schwersten Beeinträchtigung der Weltwirtschaft

Digitized by Google

geführt, und die Folgen haben alle Länder bitter zu spüren bekommen.

Die Lehren waren in der Tat so bitter, daß nach dem Zweiten Weltkrieg nun wirklich neue Wege beschritten wurden. Jetzt endlich setzte sich allenthalben die Erkenntnis durch, daß jedes Land in seiner Außenpolitik auf die Eigengesetzlichkeiten der Wirtschaft und auf das empfindliche Gefüge des zwischenstaatlichen Handels Rücksicht zu nehmen habe. Die ersten Ansatzpunkte dazu zeichneten sich bereits in der Havanna-Charter und im GATT ab, beides Versuche, in der Außenhandelspolitik wieder wirtschaftlich gesunde Wege einzuschlagen und gewisse Grundsätze aufzustellen, deren Beachtung beim Wiederaufbau der Weltwirtschaft unerläßlich waren.

Das größte und beste Beispiel indessen, in dem nun endlich die praktischen Folgerungen aus den geschichtlichen Lehren gezogen wurden, bildet das mit dem Namen des damaligen amerikanischen Außenministers George Marshall verbundene Europäische Wiederaufbau-Programm. Hier verbanden sich in vorzüglicher Weise politische und wirtschaftliche Ziele. Die große politische Aufgabe bestand darin, wenigstens jenen Teil Europas, der noch nicht unter dem sowjetischen Zugriff lag, politisch wie wirtschaftlich zu stabilisieren und ihn dadurch instand zu setzen, sich gegenüber dem von innen wie außen andrängenden kommunistischen Druck zu behaupten. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen für das amerikanische Programm waren günstig, denn Europa war fast ein Jahrhundert lang das große Industriezentrum der Welt gewesen und lag jetzt nur infolge des verheerenden Krieges ausgeblutet darnieder. Mit einer kräftigen Starthilfe mußte es also gelingen, Europa wieder auf eigene Füße zu stellen.

Diesen Zielen und Voraussetzungen gemäß wurde das Europäische Wiederaufbau-Programm ins Werk gesetzt. Als charakteristisch dafür möchte ich nennen, daß die Vereinigten Staaten ihr wirtschaftliches Potential zwar für ein außenpolitisches Ziel einsetzten, aber doch nicht etwa zur Eroberung von Absatzmärkten oder zur Stärkung der eigenen Machtposition in den belieferten Ländern, sondern zur Schaffung eines wirtschaftlich gesunden und politisch starken Partners für die Weltpolitik.

Digitized by Google

Ebenso hervorzuheben ist, daß die Mittel nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten eingesetzt wurden, nämlich zur Steigerung der europäischen Wirtschaftskapazität, und das heißt praktisch durch Verwendung der Wirtschaftshilfe zu sehr umfangreichen industriellen Investitionen, sowie andererseits mit der klaren Zielsetzung der Schaffung eines neuen wirtschaftlichen Großraumes. Gerade auf diesen letzten Punkt wurde unter dem Europäischen Wiederaufbau-Programm großer Nachdruck gelegt. Jeder Versuch, die einzelnen Länder getrennt wiederaufzubauen und sie wirtschaftlich möglichst unabhängig voneinander zu machen, mußte, wie absolut richtig erkannt wurde, binnen weniger Jahre zum Schiffbruch führen. Alles kam darauf an, die alte wirtschaftliche Verflechtung der europäischen Länder wiederherzustellen und sie noch zu verstärken.

Ihren organisatorischen Ausdruck hat diese Politik in der Gründung der OEEC und der EZU gefunden. Ich brauche im einzelnen nicht darauf einzugehen, was diese großen und vorbildlichen Organisationen in den zehn Jahren ihres Bestehens geleistet haben. Es steht absolut außer Frage, daß die amerikanische Kapitalhilfe allein das große Ziel nicht erreicht hätte, wenn nicht eben durch die enge Zusammenarbeit aller europäischen Länder in der OEEC und durch den liberalen Verrechnungsapparat der EZU die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen für den Wiederaufbau Europas geschaffen worden wären.

Das Europäische Wiederaufbau-Programm hat darüber hinaus den weiteren Erfolg gehabt, daß es den europäischen Ländern die große Nützlichkeit der engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit bewies und so den Anstoß zu weiteren wirtschaftlichen Zusammenschlüssen gab. Ausgehend von einer Initiative des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman im Jahre 1950 wurde in der Folgezeit die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet. Diese führte ihrerseits zu der gesamtwirtschaftlichen Integration der sechs europäischen Kernländer in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Dies ist ein Aspekt, der für einen Augenblick noch eine besondere Betrachtung verdient.

Ich habe eingangs an dem Beispiel der von Napoleon gegen England verhängten Kontinentalsperre ausgeführt, daß ein Ein-

Digitized by Google

griff in die Wirtschaft zwar für eine gewisse Zeit die gewünschten und beabsichtigten Erfolge haben kann, daß dann aber aus dem veränderten wirtschaftlichen Gefüge neue Gegebenheiten entstehen, die ihrerseits auf die Politik zurückwirken. Diese Gesetzmäßigkeit kann man sich aber auch zunutze machen. Die Gründung der Montanunion war, formal betrachtet, zweifellos ein Eingriff der Politiker in die Wirtschaft. Wenn seinerzeit kritisiert wurde, daß man nicht einzelne Teilbereiche der Wirtschaft integrieren, andere hingegen im nationalen Rahmen weiter bestehen lassen könne, so war das ein durchaus zutreffender Einwand. Die Folge war allerdings nicht eine Beeinträchtigung des integrierten Wirtschaftsbereichs, sondern vielmehr der von der Montanunion ausgehende Druck zur Integration auch der anderen Wirtschaftsbereiche, wie er in der EWG dann erfolgt ist. Das gleiche gilt von der EWG selbst. In dem Augenblick, da sie reale Gestalt anzunehmen begann, tauchte auch der Umriß einer europäischen Freihandelszone auf. Selbst wenn die Verhandlungen über die FHZ schwierig sind und ein allseits befriedigender Abschluß noch nicht unmittelbar bevorsteht, so dürfen wir doch die Zuversicht haben, daß die einmal eingeleitete Politik der engen wirtschaftlichen Verflechtungen nicht mehr umgestoßen werden kann, sondern den Kern ihrer eigenen Verstärkung und Erweiterung in sich trägt.

Ich möchte die Reihe der geschichtlichen Beispiele, die sich nahezu beliebig fortsetzen ließe, nun doch abbrechen und mich im folgenden mehr der Frage zuwenden, welche praktisch organisatorischen Konsequenzen aus den geschichtlichen Beispielen zu ziehen sind. Da erhebt sich zunächst die Forderung nach der Einheitlichkeit der Außenpolitik. Daß dies nicht nur eine These ist, sondern eine Notwendigkeit, die allenthalben in der Welt zunehmend anerkannt worden ist, zeigt allein das immer engere Zusammenwirken zwischen dem Außenministerium eines Landes und den verschiedenen wirtschaftlichen Fachressorts. Es zeigt sich ebenso darin, daß die handelspolitischen Abteilungen in den verschiedenen Außenministerien während der letzten zwanzig Jahre in außerordentlichem Umfang verstärkt worden sind.

Nehmen wir das Beispiel der Vereinigten Staaten von Ame-

Digitized by Google

rika. Selbstverständlich hat es bei den diplomatischen Auslandsvertretungen schon seit langem Handels- oder Wirtschaftsattachés gegeben, dergleichen etwa auch Landwirtschaftsattachés. Aber das waren doch mehr oder weniger Fachleute, die in ihrem Heimatland den entsprechenden Fachressorts unterstanden, von diesen ihre Aufgaben zugewiesen bekamen und in erster Linie den allgemeinen Auftrag hatten, etwa die wirtschaftlichen oder die landwirtschaftlichen Gegebenheiten des Gastlandes hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Wirtschaft bzw. Landwirtschaft des Heimatlandes zu bearbeiten. Im Jahre 1939 nun wurden diese Attachés dem amerikanischen Außenministerium, dem State Department, eingegliedert. Damit setzte sich auch organisatorisch die Auffassung durch, daß eine isolierte Betrachtung wirtschaftlicher oder auch nur landwirtschaftlicher Probleme in der Außenpolitik nicht möglich ist. Man brauchte einen Stab geschulter Beamter, der gleichermaßen mit den Kenntnissen der Volkswirtschaft wie mit den Zielen und Möglichkeiten der Außenpolitik vertraut war.

Diese organisatorische Konstruktion ist in den Vereinigten Staaten seither im wesentlichen beibehalten worden. Zwar hat der Außenhandel für die amerikanische Volkswirtschaft nur eine verhältnismäßig geringe Bedeutung; die USA sind nicht, wie etwa England oder die Bundesrepublik Deutschland, zur Sicherung ihrer Nahrungsmitteleinfuhren stark auf industrielle Exporte angewiesen. Dafür ist die Wirtschaftshilfe, welche die USA zahllosen Ländern in der Welt gewähren, von großer Bedeutung und bildet selbstverständlich ein erhebliches außenwirtschaftliches Problem. Auf das Kapitel Wirtschaftshilfe wird später in anderem Zusammenhang noch zurückzukommen sein. Im Augenblick soll nur hervorgehoben werden, daß die verschiedenen Behörden, welche in den letzten zehn Jahren die Abwicklung der Wirtschaftshilfe leiteten, zuerst die ECA und heute die ICA, stets außenpolitisch dirigierte Ämter waren. Sie waren in die allgemeine Zielsetzung und in die praktische Ausführung der Außenpolitik eingegliedert, zugleich aber auch Fachorgane, die sich die Berücksichtigung wirtschaftlicher und weltwirtschaftlicher Zusammenhänge angelegen sein ließen. Auf diese Weise

Digitized by Google

wurde und wird bis zum heutigen Tage die Einheitlichkeit der Außenpolitik praktisch gewährleistet.

Im britischen Foreign Office gibt es demgegenüber nur eine kleine Handelspolitische Abteilung, und der Board of Trade, also das Handelsministerium, besitzt gegenüber dem Außenministerium eine sehr unabhängige und starke Stellung. Aber man sollte aus dieser Tatsache doch nicht den Schluß ziehen, daß in Großbritannien sich nicht ebenfalls die Erkenntnis von der notwendigen Einheitlichkeit der Außenpolitik durchgesetzt hätte und daß etwa keinerlei organisatorische Schlußfolgerungen aus dieser Erkenntnis gezogen worden wären. Das Entscheidende ist ja nicht, daß jeder Staat alle Details seiner Außenhandelspolitik von den Beamten des Außenministeriums ausführen läßt, sondern es kommt ganz allein darauf an, daß zwischen Außenpolitik und Wirtschaft die notwendige Verbindung hergestellt ist. Dies ist selbstverständlich auch in England der Fall. Bei allen praktischen Fragen des Außenhandels wird heute auch in England der Apparat des Foreign Office herangezogen, wie dies zum Beispiel bei dem deutsch-britischen Ausschuß der Fall ist. Außerdem genießt in England das Schatzamt, die Treasury, eine überragende Stellung. Es ist eine der Funktionen der Treasury, das Vordringen rein wirtschaftlicher Interessen in der Außenpolitik zu verhindern.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es im Auswärtigen Amt eine sehr starke Handelspolitische Abteilung; sie ist in der Tat die stärkste des ganzen Amtes, wenn von den reinen Verwaltungsaufgaben im Augenblick einmal abgesehen werden darf. Die Wirtschafts- oder Handelsattachés bei unseren Auslandsvertretungen sind direkt dem Auswärtigen Amt und nicht etwa dem Bundeswirtschaftsministerium unterstellt. Es ist zwar richtig, daß die Wirtschaftsattachés bei den Auslandsvertretungen zu Anfang eine gewisse Sonderstellung einnahmen. Viele von ihnen kamen aus der praktischen Wirtschaft, in einigen Fällen wirkte auch das Bundeswirtschaftsministerium bei der Auswahl und Bestellung dieser Leute mit. Bezeichnenderweise sind wir aber immer mehr dazu übergegangen, die Wirtschaftsattachés voll und ganz in den diplomatischen und konsularischen Dienst zu inkorporieren, und wir haben das Ziel vor Augen, im ganzen

Digitized by Google

einen Beamtenstab zu besitzen, der für politische, konsularische, kulturelle und wirtschaftliche Aufgaben gleichermaßen eingesetzt werden kann. Wir halten es für sehr wichtig, daß die mit der Bearbeitung mehr politischer Aufgaben betrauten Beamten auch ein gehöriges Maß an wirtschaftlichen und handelspolitischen Kenntnissen, ja sogar Erfahrungen besitzen, wie wir andererseits darauf Wert legen, daß die Wirtschaftsreferenten sich in den politischen und allen anderen Angelegenheiten auskennen.

Die Aufgaben der Handelspolitischen Abteilung in der Zentrale und auch der Wirtschaftsreferenten bei den Auslandsvertretungen liegen in erster Linie selbstverständlich bei den praktischen wirtschaftlichen Dingen. Im Ausland handelt es sich etwa darum, durch Auskünfte, Beratungen, Beobachtungen und dergleichen mehr unseren Handel mit den betreffenden Ländern zu fördern, und das gilt, wie ich ausdrücklich betonen möchte, für den ganzen Handel und nicht etwa nur für den Export unserer eigenen Waren in das fremde Land. In der Zentrale kommt naturgemäß eine Reihe von Aufgaben hinzu. Da ist etwa die Mitwirkung bei Verhandlungen und beim Abschluß von Handelsverträgen; da sind aber auch solche Dinge wie die Aufstellung und Durchführung von Plänen für die Hilfe an Entwicklungsländer.

In unserem Zeitalter der Spezialisierung ist es selbstverständlich nicht möglich, daß die Handelspolitische Abteilung des Auswärtigen Amtes alle Dinge bearbeiten und erledigen kann, die mit dem Außenhandel zusammenhängen. Das eigentliche wirtschaftliche Fachressort ist vielmehr das Bundeswirtschaftsministerium, und dort gibt es Abteilungen und Referate, die sich sehr eingehend mit den Außenhandelsfragen beschäftigen. Die Einheitlichkeit der Außenpolitik muß deshalb noch auf eine zusätzliche Weise gewährleistet werden. Zu diesem Zweck ist in der Bundesrepublik der Handelspolitische Ausschuß gebildet worden, dem Vertreter des Auswärtigen Amtes, des Bundeswirtschaftsministeriums und aller anderen an wirtschaftlichen Dingen beteiligten Ressorts angehören. Dieser Ausschuß tritt in regelmäßigen Abständen zusammen und übt in allen Fragen, die zugleich wirtschaftlich und außenpolitisch bedeutsam sind, eine

Digitized by Google

außerordentlich nützliche koordinierende Funktion aus. Eine Fülle von Fragen kann im Handelspolitischen Ausschuß abschließend beraten werden. Vor einiger Zeit ist in der Bundesrepublik auch ein sogenanntes Wirtschaftskabinett gebildet worden, in dem zwar in erster Linie nationalwirtschaftliche Dinge zwischen den verschiedenen beteiligten Ressorts behandelt werden, zu dem aber doch das Auswärtige Amt in jedem Fall hinzutritt, wenn diese wirtschaftlichen Fragen auf den Außenhandel oder sonst auf die Außenpolitik übergreifen. Soviel im Augenblick zur Einheitlichkeit von Wirtschaft und Politik in der Außenpolitik und soviel zu den organisatorischen Fragen.

Ich möchte aus den eingangs gebrachten historischen Beispielen noch eine zweite Schlußfolgerung ziehen, daß nämlich nicht nur die Einheitlichkeit von Wirtschafts- und Außenpolitik, sondern auch die von Wirtschafts- und Handelspolitik gewährleistet sein muß. Die moderne volkswirtschaftliche Theorie ist auf Grund zahlloser Erfahrungen in allen Ländern der Welt immer mehr dazu gekommen, allzu einseitige wirtschaftspolitische Doktrinen abzulehnen und also weder in einem zügellosen Liberalismus noch in einer total gelenkten und verplanten Wirtschaft alles Heil zu erblicken. In der Praxis haben sich diese Erkenntnisse in Begriffen wie „Soziale Marktwirtschaft" oder „mixed economy" niedergeschlagen. Die nationalökonomische Wirklichkeit in den verschiedenen Ländern des Westens entspricht im großen und ganzen durchaus diesen Begriffen, wenn es selbstverständlich auch hier und dort Verschiebungen nach der einen oder anderen Seite hin gibt. Wenn ich also in unserem Zusammenhang von der notwendigen Einheitlichkeit von Wirtschafts- und Handelspolitik spreche, so ist damit gemeint, daß die Grundsätze der modernen staatlichen Wirtschaftspolitik nicht nur im Inneren, sondern genauso nach außen in der Handelspolitik berücksichtigt werden müssen.

Das bedeutet zweierlei. Auf der einen Seite kann die Außenhandelspolitik, losgelöst von der Wirtschaftspolitik im eigenen Lande, auf die Dauer nie ein geeignetes Druckmittel für die Diplomatie gegenüber einem dritten Land sein. Das Ziel der Außenhandelspolitik muß vielmehr darin liegen, die eigene wirtschaftliche Position zu stärken und gleichzeitig in den dritten

Digitized by Google

Ländern wirtschaftlich gesunde und interessante Partner entstehen zu lassen. Wirtschafts- und Handelspolitik bilden da ein Ganzes. Auf der anderen Seite sollte klar sein, daß die Außenhandelspolitik sich im großen und ganzen derselben Mittel bedienen muß, die auch in der nationalen Wirtschaftspolitik gebraucht werden. Also auch die Handelspolitik muß im Grunde marktwirtschaftlich denken, das heißt, der Außenhandel kann nicht etwa vom Staat abgewickelt, sondern muß durch Kaufleute betrieben werden, durch Importeure und Exporteure. Das gilt für den Güteraustausch ebenso wie für den Geld- und Devisenhandel. In der Bundesrepublik ist dieser Grundsatz immer sehr stark beachtet worden, und ich glaube mit Erfolg. Selbstverständlich ist uns bekannt, daß im Außenhandel häufig für den einzelnen Exporteur oder Importeur größere Risiken stecken und daß bei Konflikten der Gang zu einem ausländischen Gericht oftmals sehr beschwerlich, wenn nicht nahezu aussichtslos ist. Wir wissen ebenso, daß im Außenhandel, insbesondere mit den weniger entwickelten Ländern, in vielen Fällen Zahlungsbedingungen gefordert werden, die von unseren Produzenten im Inland nicht eingeräumt werden können. In solchen Fällen muß also der Staat irgendwie seine helfende Hand leihen, aber wiederum nicht dadurch, daß er nun selbst alle Geschäfte betreibt oder daß er einen politischen, geschweige denn einen militärischen Druck auf das belieferte Land zwecks Einbringung der Forderungen ausübt. Hier muß vielmehr die Form der Kreditversicherung, der Ausfuhrgarantie gewählt werden, und dafür gibt es in der Bundesrepublik die sogenannte Hermes-Kreditversicherung, die vom Staat ins Leben gerufen und dirigiert ist, jedoch in der Form einer Aktiengesellschaft arbeitet.

Unter dem Gesichtspunkt, daß die Außenhandelspolitik im ganzen marktwirtschaftlich denken und arbeiten muß, ist schließlich auch der vielfältige Katalog der exportfördernden Maßnahmen zu prüfen. In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Außenwirtschaft aller europäischen Länder noch schwer darniederlag, wurde beinahe jeden Augenblick ein neuer Plan zur Exportförderung geboren und in vielen Fällen auch in die Tat umgesetzt. Inzwischen sollte es doch aber klar geworden sein, daß eine ganze Reihe von Maßnahmen, wie etwa Aus-

Digitized by Google

nahmetarife, Ausfuhrprämien, die Festsetzung verschiedener Devisenkurse und, ganz allgemein, alle Wechselkursmanipulationen, gefährliche und dem Außenhandel auf die Dauer abträgliche Maßnahmen sind. Das bedeutet keine Absage an die Exportförderung schlechthin, denn selbstverständlich dienen alle Messen und Ausstellungen, alle Außenhandelskammern und letztlich sogar die Wirtschaftsattachés bei den Auslandsvertretungen der Exportförderung. Aber gerade aus den zuletzt genannten Beispielen sollte zur Genüge hervorgehen, daß auf die Dauer gesehen die beste Exportförderung in der Förderung des gesamten Außenhandels liegt.

Gelegentlich mögen wir mit dieser Art von Außenhandelsförderung noch nicht zum Ziele kommen. Es gab Fälle, und es wird immer wieder solche Fälle geben, wo ein Land in eine derart prekäre Lage geraten ist, daß es zu Notmaßnahmen greifen muß und sich die anderen Länder einem Appell an das Eingreifen mit staatlichen Mitteln nicht verschließen können. Nehmen Sie das Beispiel der Türkei, deren wirtschaftliche Lage in den vergangenen Jahren zunehmend schlechter wurde, so daß schließlich ein einfacher Ausweg nicht mehr sichtbar war. Hier entschlossen sich die mit der Türkei in der OEEC zusammengeschlossenen Länder, eine beträchtliche Wirtschaftshilfe zu gewähren. Die der Türkei gebotene Hilfe war indessen kein simpler Staatskredit, sondern sie bestand in einer ganzen Reihe von Maßnahmen, angefangen von der Entsendung einer Sachverständigenkommission der OEEC zum Studium der türkischen Wirtschaftslage und zur Ausarbeitung von Sanierungsvorschlägen bis hin zu den Empfehlungen des Ministerrates der OEEC und deren Annahme durch alle beteiligten Regierungen. Die OEEC hat damit auch in diesem Falle sehr gut ihren Zweck erfüllt, nämlich eine Organisation mit politischer Zielsetzung zu sein, in der Praxis aber nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu arbeiten und dort einzugreifen, wo im wirtschaftlichen Austausch zwischen den Partnern Störungen auftreten. Ich glaube, daß die Türkeihilfe wirklich ein sehr einleuchtendes Beispiel für das gute Zusammenwirken von Außen-, Wirtschafts- und Handelspolitik darstellt.

In meiner Übersicht über die organisatorischen Fragen von

Digitized by Google

Wirtschaft und Diplomatie muß ich wohl noch einige Sätze über die diplomatische Praxis sagen, also über die Verhandlungsmethoden und die Formen von Vereinbarungen in wirtschaftlichen Dingen. Auf diesem Gebiet hat sich ungefähr im letzten Jahrzehnt ein tiefgreifender Wandel vollzogen. Aus der früheren Zeit kennen wir etwa die klassischen Handelsverträge oder auch die Tarifabkommen, und beide sind stets bilaterale Vereinbarungen gewesen. Daneben gab es in Zeiten wirtschaftlicher Not sogenannte Verrechnungs- und Zahlungsabkommen sowie etwa Kontingentsverträge. Soweit heute noch bilaterale Abkommen geschlossen werden, und das ist nach wie vor in einem großen Umfange der Fall, ziehen wir stets die erstgenannten Formen, nämlich die klassischen Handelsverträge und die Tarifabkommen, vor. Der Zweck der Vereinbarungen soll ja nicht sein, Geschäfte von Regierung zu Regierung zu tätigen, sondern die notwendigen Voraussetzungen und günstige Bedingungen für die Ausdehnung des Handelsverkehrs zu schaffen. Dieser Zweck wird besonders durch die klassischen Handelsverträge erreicht, insofern sie stets auch Vereinbarungen über das Niederlassungsrecht, über die Gleichbehandlung der Flaggen und ähnliches zum Inhalt haben.

Durch die zahlreichen multilateralen Verträge, die nach dem Zweiten Weltkrieg geschlossen wurden, hat sich die diplomatische Praxis nicht unerheblich verändert. Allgemein bekannt sind die großen Ministerkonferenzen, zum Beispiel in Messina und Venedig, die der Vorbereitung des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dienten. Kraft des Vertrages gibt es jetzt ein Ministerkomitee, als ein Organ der Gemeinschaft, das in regelmäßigen Abständen zusammentritt und, teils einstimmig, teils mit Mehrheitsbeschluß, seine Entscheidungen trifft. In ähnlicher Weise gibt es heutzutage eine ganze Reihe von Kommissionen, die, von Regierungsvertretern beschickt, mehr oder weniger ständig tagen und sich mit den wirtschaftlichen Fragen eines größeren Raumes beschäftigen. Als ein Beispiel sei der Maudling-Ausschuß genannt, der die Verhandlungen für das Zustandekommen einer europäischen Freihandelszone führt. Schließlich sind auch die unabhängigen Sachverständigenkommissionen, wie etwa das EZU-Direktorium oder das Handels-

Digitized by Google

direktorium der OEEC, zu erwähnen. In allen diesen Formen entsteht vielleicht so etwas wie eine internationale Wirtschaftsbürokratie; jedenfalls ist der Diplomatie mit der Bewältigung der multilateralen Arbeiten eine Fülle von zusätzlichen und neuartigen Aufgaben erwachsen.

Damit bin ich wohl am Ende meiner Übersicht. Aber ich möchte doch nicht schließen, ohne einen Ausblick auf die gewaltigen Aufgaben zu geben, die den Wirtschaftlern und Außenpolitikern heute mit dem Komplex der Entwicklungsländer gestellt sind. Die Welt ist politisch zwar noch gespalten, aber verkehrstechnisch und wirtschaftlich schrumpft sie doch zusammen, und in dem gleichen Maße wächst die Erkenntnis, daß die hochentwickelten Industrieländer auf die Dauer nur gedeihen können, wenn auch die wirtschaftlich weniger entwickelten Länder einen kräftigen Aufschwung nehmen. Insofern ließe sich sagen, daß wir vor einer zweiten Phase der weltwirtschaftlichen Investitionen stehen. Vor dieser Aufgabe, die anders bewältigt werden muß als in der ersten Phase der weltwirtschaftlichen Investitionen, also im neunzehnten Jahrhundert, stehen heute alle alten Industrieländer, ganz unabhängig von der Tatsache, daß die Entwicklungsländer Gegenstand der weltpolitischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West geworden sind, obwohl dadurch natürlich die Bedeutung der Aufgabe noch erhöht wird.

Es kann nur nützlich sein, wenn wir in unserer Politik gegenüber den Entwicklungsländern die Erkenntnisse, die wir im Laufe der bisherigen Betrachtungen gewonnen haben, nicht außer acht lassen. Es war eingangs die Rede von dem Primat der Außenpolitik. Im konkreten Fall muß das bedeuten, daß wir den Sowjets und ihrer sogenannten Rubel-Offensive nicht kampflos das Feld überlassen dürfen, sondern daß die Entwicklungsländer, statt ein Bestandteil des sowjetischen Machtblocks zu werden, auch in Zukunft in einem freundschaftlichen Verhältnis zum Westen stehen. Die Sowjetunion ist dank ihrer staatlich dirigierten Wirtschaft in der Lage, langfristige Kredite anzubieten, minimale Zinssätze zu verlangen und die Rückzahlung nicht in harter Währung, sondern in Warenlieferungen vorzusehen. Freiheitliche, demokratische Regierungen können derartige Be-

Digitized by Google

dingungen im allgemeinen nicht gewähren. Aber hier gilt wirklich der Primat der Außenpolitik: Wir dürfen nicht so schwerfällig und so sehr die Gefangenen unserer marktwirtschaftlichen Prinzipien sein, daß wir für die ganze Schärfe und die politischen Gefahren dieser Auseinandersetzung blind werden.

Auf der anderen Seite bleibt unsere Erkenntnis gültig, daß in der Außenpolitik die Eigengesetzlichkeit und die inneren Zusammenhänge der Wirtschaft berücksichtigt werden müssen. Wir sollten daher, wie dies schon früher betont wurde, unsere Wirtschaftshilfe im Vertrauen auf das eigene Gewicht eines umfangreichen weltwirtschaftlichen Güteraustausches und auf das Entstehen guter Beziehungen zwischen wirtschaftlich gesunden Partnern gewähren. Ich zweifle nicht daran, daß sich das Vertrauen auf die der Wirtschaft innewohnenden Kräfte auf die Dauer rechtfertigt, und ich kann deshalb keinen Nutzen, sondern nur einen Schaden darin erblicken, wenn wir unsere Wirtschaftshilfe von irgendwelchen politischen Bedingungen abhängig machen.

Wie dies praktisch im einzelnen aussieht, ist eine schwierige und nicht im Handumdrehen zu lösende Frage. Der Begriff Wirtschaftshilfe ist vielschichtig; darunter ist keineswegs nur staatliche Hilfe zu verstehen. Eine unserer großen Aufgaben besteht vielleicht gerade darin, die Voraussetzungen für private Kapitalinvestitionen in den Entwicklungsländern zu schaffen. In der Bundesrepublik Deutschland stand dem freien Kapitalexport bisher entgegen, daß lange Jahre ein richtiger Kapitalmarkt überhaupt nicht existierte, und daß dann später die Zinssätze auf dem sich langsam entwickelnden Kapitalmarkt ungewöhnlich hoch waren. Hier ist nun im Laufe des letzten Jahres eine sehr merkliche Besserung eingetreten, so daß wahrscheinlich nicht nur die ausländischen Kapitalanleger sich wieder ein wenig von Deutschland zurückziehen, sondern auch die deutschen Anleger ihren Blick über die Grenzen hinweg richten werden. Allerdings liegen die Schwierigkeiten nicht nur bei uns, sondern in erheblichem Maße auch in den Entwicklungsländern selbst. Die Unstabilität und manchmal Undurchsichtigkeit der politischen Verhältnisse und ebenso manche Verstaatlichung in den Entwicklungsländern lassen, wie das gar nicht anders zu erwar-

Digitized by Google

ten ist, alle privaten Kapitalgeber doppelt überlegen, ob sie ein solches Risiko im Ausland eingehen wollen. Hier liegt demnach eine weitere Aufgabe der Diplomatie, nämlich den Regierungen der Entwicklungsländer klarzumachen, daß eine Nationalisierung vielleicht für den Augenblick eine einträgliche, auf die Dauer aber doch zweischneidige Maßnahme ist.

Ein weiteres Problem sei wenigstens angedeutet. Der weitaus größte Teil unserer Wirtschaftshilfe wird bisher, und zwar aus Steuermitteln, von Regierung zu Regierung gewährt. Damit entfällt ein gewisses regulatives Prinzip für die Wirtschaftlichkeit und Rentabilität einer Investition, wie es bei privaten Investitionen im allgemeinen gegeben ist. Also müßte erreicht werden, auch die staatlichen Gelder möglichst für solche Projekte einzusetzen, die dem Wirtschaftskreislauf des betreffenden Landes und, auf lange Sicht gesehen, der Weltwirtschaft dienen. Das ist ein kompliziertes Problem, denn die Regierungen aller Entwicklungsländer sind gegenüber Empfehlungen außerordentlich empfindlich und argwöhnen rasch eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Ohnehin dürfen wir nicht versuchen, unsere eigenen Wirtschaftsformen den Entwicklungsländern einfach aufzupfropfen. Diese Mahnung gilt auch für die Frage, ob Wirtschaftshilfe direkt an einzelne Regierungen gegeben oder über einen großen gemeinschaftlichen Entwicklungsfonds verteilt werden soll. Mancherlei Formen bieten sich da an. Die Vereinten Nationen haben das Programm der Technischen Hilfe, mit dem Colombo-Plan wurden gute Erfahrungen gemacht, und in diesem Jahr hat Präsident Eisenhower den Vorschlag zur Gründung eines arabischen Entwicklungsfonds gemacht. In allen diesen Fragen sollten wir nicht allzu starr, sondern möglichst pragmatisch vorgehen. Für die Diplomatie und die Diplomaten gibt es da noch ein weites Feld zu beackern.

Ich hoffe, im Vorangegangenen Ihnen einen Eindruck vermittelt zu haben von den engen Zusammenhängen und Verflechtungen zwischen Außenpolitik und Wirtschaft und von der Notwendigkeit, dieser Verflechtung auch durch entsprechende diplomatische Methoden Rechnung zu tragen. Wenn ich meine Schlußfolgerung in möglichst wenige Worte zusammenfassen soll, so wäre es die: Außenpolitiker und Diplomaten müssen mehr als

Digitized by Google

früher von der Wirtschaft und ihren Gesetzen verstehen. Nur dann vermögen sie die Möglichkeiten, die ihnen die Wirtschaft bietet, voll zu nutzen, nur dann aber sind sie auch davor geschützt, zum Vorspann einer nackten wirtschaftlichen Interessenpolitik gemacht zu werden, die genauso sicher ins Verhängnis führt, wie es die Vernachlässigung wirtschaftlicher Zusammenhänge tut.

Digitized by Google

DIPLOMACY BY CONFERENCE

by J. W. Beyen

Sir Harold Nicolson's booklet "The Evolution of Diplomatic Method" contains four lectures given at Oxford in November, 1953. In this booklet Sir Harold deals more especially with the evolution of diplomacy by diplomatic conferences. It is always a pleasure to read Sir Harold Nicolson of whom personnally I am a very great admirer. I think I have read practically all of his books.

In rereading this book, however, I came to the conclusion that I disagreed with his conclusions because I think they are a little bit one-sided in their outlook on the development of modern methods of diplomacy; they rather overlook the importance of a development in international conditions which brought this method of diplomacy by conference to the fore.

There is a well known anecdote about President Coolidge who, in summing up a sermon he had listened to, said it was "against sin". So one could say that Sir Harold is "against diplomacy by conference".

In discussing the French method of diplomatic procedure, by which Sir Harold means the method developed by Richelieu and later on by Louis XIV, he says (and I think as far as this passage is concerned, one could substitute the name of Sir Harold Nicolson for that of Louis XIV) that Louis XIV, being a man of intelligence and reflection, did not like diplomacy by conference. "He felt that this was a slow, expensive, and cumbersome method of negotiation and preferred confidential discussions with real experts." One could hardly condemn diplo-

Digitized by Google

macy by conference in stronger terms. For Sir Harold the reason why Louis XIV condemned diplomacy by conference is that he was a man of intelligence and reflection. This puts anybody who feels there might be something in diplomacy by conference into a difficult spot. Now the "blurb" of Sir Harold's book goes still a little further and says that it discusses "the new diplomacy by loudspeaker and television. Is that diplomacy at all? In Sir Harold Nicolson's opinion, emphatically not. And in explaining the diplomatic chaos that prevails today he says that the principle of secret negotiation, because based on human nature, must be reestablished as the sole method of diplomatic intercourse."

I would suggest to you that this is a rather over-simplified view of the matter. The newer methods of diplomacy are more than just the outcome of the popular cry of 1918 that diplomacy should no longer be secret. The problem we find ourselves confronted with today is different from that indicated in Sir Harold Nicolson's book, different from the problem of open conferences as against secret negotiations.

To my mind it is not quite correct to say that these methods arose out of President Wilson's "first point". The first of President Wilson's fourteen points of 1917 was that secret diplomacy should be abolished and that international life should be regulated by open covenants openly arrived at. Sir Harold Nicolson bases his whole argument on this origin of diplomacy by conference. Looking back over the last forty years, I would say that there is another, more practical and less philosophical reason for its rise, and that is that after 1918 international cooperation took a different course from what it had taken before the first World War. It would take another lecture to talk to you about the reasons for that different course. It mainly comes down to this that for the first time we saw international cooperation being organized. Before 1914 international cooperation especially in the monetary field was unorganized and rested on a tacit understanding about international behaviour without even the basis of a treaty. This, for various reasons into which I won't go today, had become impossible after the first World War. International cooperation therefore had to be organized.

Digitized by Google

The history of international organisation since the first World War is the history of the development of organised cooperation from the looser form of conferences to the stricter form of permanent organisations.

The old method of taking care of all matters between two nations through the embassies was perfect as long as there were three or four big powers. But after World War I there was a much larger group of nations to deal with.

A diplomat is accredited to one country and his task is to settle the relations between that country and his own. After 1918 international relations were largely dealt with by conference instead of by the old diplomatic method because international cooperation became the concern of a large number of states. The most striking example of this was the League of Nations. The League of Nations, dealt with rather harshly and I think not quite justly by Harold Nicolson, did a great deal of very important and very good work. It only failed when it had to deal with problems of power for which it was not equipped. It organized most of the international conferences which took place after the first World War. My personal experience in this period is limited to the financial field.

One conference in which I participated took place in Lausanne in 1932 on the "Second guaranteed Austrian loan". It was not a conference of government ministers, it was not on ambassadorial level. It was a conference of technicians. What is surprising to my mind today is how little Foreign offices participated in this type of conference in those days. This conference on Austria was a complete success.

The other conference I have some personal knowledge of was a conference of governments where all the delegations were headed by government ministers and in which all the governments of the world participated: the World Economic and Monetary Conference of 1933. This conference also, as far as the technical side was concerned, was organized by the Secretariat of the League of Nations. I know of few conferences as well prepared as that of 1933. It ended in complete failure, partly because of the unfortunate conditions under which it started. In a way its failure is indeed an illustration of the

Digitized by Google

danger of the type of conferences Sir Harold Nicolson speaks of. This type of conference was not rare in the inter-war period. It tried to solve the world's problems by the passing of resolutions, resolutions which in order to be accepted had to mean all things to all men. And there is no doubt to my mind that in so far as diplomacy by conference means the mere passing of international resolutions, it is completely useless. But I don't think it is correct to say that it is useless because these matters could be dealt with through the regular diplomatic channels. It would have been quite impossible to do that. Neither do I think the conference was useless because of any lack of men "in the know". There were experts present on any possible subject. The conference of 1933 was useless because it had no definite object in the sense of preparing a treaty or creating an organisation. As opposed to that type of conference one could mention as a successful conference the conference of Bretton Woods in 1944. It was also a conference attended by government ministers, all allied governments participated, in its outward aspects therefore it did not differ too much from the World Economic Conference of 1933, but it differed from it in so far as it had to make a treaty, it had a definite task to fulfill. The conference was well prepared, the people who went there were knowledgeable about the things they talked about. It fulfilled a task which could not possibly have been fulfilled by the ordinary diplomatic channels. The Bretton Woods Conference led the way to a new trend in international cooperation which developed rather rapidly after the second World War.

After the first World War the League of Nations provided the general framework within which ad hoc conferences were organized, conferences which only very rarely led to the establishment of an international institution. I can think of only one international institution created during that era, the Bank of International Settlements, which however is not a government institution.

The new development after the second World War, more or less introduced by the Conference of Bretton Woods, was the creation of permanent international institutions, created by ad hoc conferences dealing with a particular subject. We now

Digitized by Google

have a very large number of international institutions within the framework of the UN in which a great number of nations participate. These institutions have permanent secretariats and, in one form or another, have a Council of Ministers, functioning no longer as an international conference, but as an organ of the institution. I only have to mention NATO, or the OEEC, to explain what kind of organisations I mean. The membership of a government Minister in the Councils of Ministers of such international organisations is almost comparable to that of a businessman being member of various boards of directors. I don't know whether to call this a step forward, but in any case it is a new development.

There is still another development which is even more remarkable. I mean the development of Communities of Nations, like the European Economic Community, which also have their Council of Ministers. I think it is clear that the development of diplomacy by conference is not just something which sprung from a philosophical principle brought forward by President Wilson, but that it is actually part of another approach to international problems than we have known before the first World War. Therefore, we find that the various problems mentioned by Sir Harold Nicolson certainly exist, but that they bear an aspect different from the aspects mentioned by Sir Harold Nicolson. The problem is not so much that government ministers meet to air their differences in public, or that matters are no longer dealt with by people "in the know". The great difference is that ministers now meet regularly, which they didn't do before.

This did not fully develop during the inter-war period. Ministers met in the inter-war years at the Assemble or the Council meetings of the League of Nations, which were few and far between. Ministers met under the auspices of the League of Nations at international conferences. But now there is an entirely different situation. Today a foreign minister has on his agenda, at least once or twice a month, a meeting of an international body which he must attend in person. Today a minister meets his opposite number from other countries once or twice or three times a month. There now exists a direct personal relationship between

Digitized by Google

ministers which did not exist before. What we have today is not so much "diplomacy by conference", or what has been called "diplomacy by loudspeaker and television", it is not even what Sir Harold Nicolson calls "diplomacy by insult", it is rather diplomacy by regular board-meeting. On top of this there has developed something which I would like to call "diplomacy by aeroplane". Ministers rush around the world as soon as a problem comes up, especially when such a problem is not being dealt with by an institution with regular board-meetings, to meet each other and to talk things over in person.

We still find another important development. Apart from the ambassadors who in a foreign country represent their heads of State, there has come into existence the "permanent representative" to an international organisation. The regular meetings of ministers are prepared by the "permanent representative" at UN, at NATO, at OEEC or whatever. There is no reason therefore to say that meetings are not being prepared by knowledgeable people, nor is there any question of the discussions being all in the open. It is perfectly true that, where ministers meet you find journalists. Journalists have the obvious task to cover their subject. As soon as ministers meet, the public expects to hear something. But that does not yet mean their meetings are open to the press. Sir Harold Nicolson thinks very much in terms of the type of public meetings which one had in the early days of the League of Nations and still has in the UN today, where indeed speeches are meant more for the public at home than for those sitting in the meeting, speeches which will never lead to anybody convincing anybody else.

I had the honour of being the Netherlands delegate at one of the meetings of the Economic and Social Council of the UN in New York and after the first day I went home with the feeling that it might be just as well to recite your national anthem instead of making a speech, because you found nothing but prepared speeches and prepared points of view. However, one would be mistaken to think that this is the only thing such organisations do. There is a great deal of personal contact, mutual understanding, and negotiation, between the staffs and the representatives of these various institutions.

Digitized by Google

There are many tasks today which it would be impossible to deal with through the ordinary diplomatic channels. These matters have now become so extensive that it would be impossible for one ambassador to do both things — to represent his country in another country and at the same time at an international organisation. Those matters can't be dealt with without creating international boards. Take the difficult and highly important problem of political consultations between nations. How would it be possible for the 17 members of NATO to consult with each other from day to day on their common policy towards Russia if they only had their regular ambassadors. We should realise therefore that this is not merely a matter of diplomatic method. We are faced with a completely new situation, a new development.

One of the problems brought up by this development is this: How is it possible for foreign ministers, if they have to spend so much time at these "board meetings", ever to be home and to do their house-work? This is a problem which is not solved, but rather produced by modern means of transportation. Meetings of the UN and NATO may take place at the same time, but ministers can't possibly be at two places at the same time. I think there is hardly any country which is not faced with this problem. The conduct of foreign affairs has become almost physically impossible for one single man. One of the most ingenious solutions was found in Holland in the days when I was minister. There were two responsible ministers. They did not divide their responsibilities, but they divided their work which had the advantage, that at least one of them was always at home, because they were interchangeable. In other countries this problem is solved by appointing Ministers of State, Secretaries of State, Under Secretaries of State. None of these solutions however has been found to be completely satisfactory.

The other problem of course, is what remains of the tasks of the ordinary diplomat himself when foreign ministers meet each other personally all the time.

As to the first problem I don't have any suggestion to make which would lead to its solution. The only thing I would like to say, speaking from personal experience, is that foreign mini-

Digitized by Google

sters should try to limit their personal meetings. I have been searching my soul and have been asking myself whether in some instances, when as a minister went to see a ministerial colleague, it would not have been much wiser to ask my ambassador to go and see him. It is of course perfectly human that when I was minister I often thought it would be better if I went myself instead of sending the ambassador. There are indeed matters which it is better to deal with through personal contact. To give an example: when in 1955 the conference of Messina was prepared which led to the creation of the European Economic Community, it would have been impossible to do this on ambassadorial level. But on the other hand, there is a great deal to be said for limiting personal meetings, unless they are clearly inevitable. Whenever ministers meet, the public, stirred up by the press, expects decisions. Public opinion often askes for a "summit" meeting: "if only the chiefs of state could come together and talk things over, and could decide the things which are procrastinated by the high officials!". This kind of thinking is not at all a new illusion, as I gather from Sir Harold Nicolson's book. It is not always an unmitigated advantage to have those people present at a negotiation who have the power of ultimate decision. Those who have even drafted those interminable resolutions after meetings of ministers which talk of friendly discussions and of complete understanding of each others' views, may have asked themselves, why do we make the communiqué at the end, why didn't we have it ready from the beginning, because it always comes to the same. Meeting of Ministers or Heads of State is not in itself a good thing, and that is brought out very strongly by Sir Harold Nicolson.

So, I am back at Sir Harold Nicolson again. And I would still, though I have been critical of some of the aspects of his reasoning, advise every diplomat or aspiring diplomat to read his book, because there is a great deal of wisdom in it on the subject of negotiation and on the subject of professional preparation of governmental negotiations. The only thing which I wanted to bring out is that what was a good method before 1914 is not necessarily a useful method to-day. Things have happened, not all of them bad. The development of organized international cooperation,

Digitized by Google

however disappointing it may be in some aspects, is in itself a very good thing. The world would be a good deal worse off if it had not come into being.

To conclude, just one remark on what remains as a task for the regular diplomat now that Ministers meet each other regularly. There ist still a task the Minister cannot fulfill, however often he meets his opposite number, and that regards the general contact between the two countries. This task has lost none of its usefulness. It is not easy to define in what it consists and it is not spectacular. But if it is done well it asks a full man, giving his full attention to the happenings of the country where he is accredited as well as to what goes on in his own country.

Digitized by Google

Digitized by Google

LE DIPLOMATE

par Pietro Quaroni

Il y a une question que l'on me pose de temps à autre: peut-on encore parler d'une fonction du diplomate dans notre ère actuelle du téléphone et de la radio, quand les Ministres des Affaires Etrangères se déplacent constamment, et avec l'habitude fréquente des conférences? Le fait même que cette question soit posée, la comparaison que l'on aime faire entre la fonction de l'Ambassadeur et de la diplomatie, il y a cinquante ans et aujourd'hui, prouvent que si l'homme de la rue n'arrive pas jusqu'à croire que la diplomatie est finie, il y a une certaine tendance à penser qu'elle est en déclin.

Je tiens à répondre tout de suite que ce n'est pas vrai. La diplomatie est la technique, ou l'art si vous préférez, des rapports entre Etats souverains: aussi longtemps que des Etats souverains existeront, ils devront avoir des rapports entre eux: il y aura donc une diplomatie.

Mais si la fonction de la diplomatie reste, ses méthodes changent.

La France est peut-être un des pays qui a le mieux conservé ses archives diplomatiques depuis plusieurs siècles: dans ces archives, il y a, entre autres, une longue correspondance de l'Ambassadeur de France auprès de Charles II d'Angleterre: objet de cette correspondance est l'action de l'Ambassadeur pour amener le Roi d'Angleterre à prendre, à la place de sa maîtresse en titre, une française, Louise de Kérouaille: l'Ambassadeur arrive à peine à contenir sa joie lorsqu'il peut annoncer que l'opération est faite; le Roi de France, par une lettre très cour-

Digitized by Google

toise, félicite son Ambassadeur d'avoir su mener avec tant d'habileté une manœuvre si délicate.

Un ou deux siècles avant, on avait une certaine tendance à mesurer la capacité d'un Ambassadeur selon qu'il réussissait à se débarrasser, avec du poison ou tout autre moyen définitif, de personnes hostiles aux intérêts de son souverain. Aujourd'hui, heureusement, on ne demande plus à un ambassadeur de supprimer des adversaires politiques, ni de s'occuper des mutations sentimentales des chefs de l'Etat. On lui demande d'autres choses, peut-être moins amusantes, mais pas celles-là.

La vérité est que par diplomatie nous entendons spécifiquement ce type particulier de diplomatie qui a été à l'honneur entre 1815 et 1914. Et quand nous disons qu'il n'y a plus de diplomatie, nous voulons dire qu'il n'y a plus la diplomatie de Monsieur Cambon. Ce qui est alors rigoureusement exact. Mais la diplomatie du XIXème siècle n'était pas *la diplomatie*, elle était seulement la diplomatie d'une certaine époque et de certaines circonstances. Or, les circonstances ont changé.

Pendant cette période, comme du reste aux siècles précédents, le souci principal de la politique étrangère était celui de maintenir l'équilibre entre les principales puissances qui, à l'époque, étaient toutes européennes. Et la technique diplomatique que ces expériences avaient développée était justement la technique de l'équilibre.

La politique d'équilibre a été inventée dans l'Italie de la Renaissance: c'était une politique qui, moyennant des combinaisons différentes, tendait à empêcher que la puissance de l'un des Etats de la Péninsule s'accrût au point de constituer une menace sérieuse pour les autres. Une toile subtile d'alliances et de contre-alliances, d'assurances et de contre-assurances. Aujourd'hui on était l'allié de l'un tout en louchant du côté de l'autre, car demain il pouvait être l'allié nouveau: il fallait toujours tenir les yeux ouverts, ne jamais rompre totalement les ponts avec personne, mais encore moins se fier complètement à ses amis et alliés.

A son époque, la politique d'équilibre a assuré à l'Italie la paix pendant presque une génération: pour ce temps-là, c'était beaucoup. Puis l'intervention de la France, de l'Espagne, de

Digitized by Google

l'Autriche dans la politique italienne a jeté en l'air ce méchanisme délicat. Déjà à cette époque mes compatriotes se plaignaient qu'il n'y avait plus de diplomatie.

Cette même politique d'équilibre, tout aussi complexe, tout aussi délicate, a assuré à l'Europe un siècle de paix. Entendons-nous bien, aussi pendant ce siècle il y a eu des guerres: mais elles ont été des guerres brèves, à action limitée. Si l'on n'a pas réussi à maintenir la paix totale, on a tout de même réussi à éviter, pendant tout un siècle, la répétition de cataclysmes à répercussion mondiale comme le furent les guerres napoléoniennes et comme le furent les guerres mondiales de notre génération.

Actuellement, ce genre de diplomatie est tout au moins relégué au grenier. Pourquoi? Tout d'abord pour des raisons que je voudrais appeler constitutionnelles, qui ont révolutionné les cadres dans lesquels évoluait la diplomatie traditionnelle.

Pendant la premiere guerre mondiale, une révolution a été faite dans le domaine de la politique étrangère. Dans la presque totalité des grands Etats démocratiques, le pouvoir exécutif a abandonné au pouvoir législatif — c'est-à-dire à l'opinion publique, à la masse des électeurs, à la masse tout court — le droit jusqu'alors jalousement défendu de gérer la politique étrangère.

Cette révolution, qui a apporté un changement radical dans la technique des rapports internationaux, a été faite sans le vouloir, et sans se rendre bien compte de ses conséquences. Ce qui, du reste, est moins rare dans les choses humaines que l'on ne croit.

L'Italie a été pendant plusieurs dizaines d'années liée à l'Allemagne et à l'Autriche par le traité dit de la Triple Alliance: vous rendez-vous compte que ce traité, qui non seulement liait notre politique étrangère, mais en certains cas engageait l'Italie à entrer en guerre, n'a jamais été soumis aux Chambres pour la ratification? Non seulement, mais les députés n'en avaient jamais eu connaissance, et, seuls, le Ministre des Affaires Etrangères et le Président du Conseil étaient autorisés à en prendre vision. Egalement les accords Prinetti-Barrère qui nous engageaient, dans certaines circonstances, à une neutralité bien-

Digitized by Google

veillante envers la France, et qui engageaient aussi notre politique future en Tripolitaine, n'ont jamais été portés à la connaissance du Parlement ou du Conseil des Ministres. C'étaient des affaires réservées.

On pourrait dire que l'Italie était un pays de démocratie encore imparfaite. Prenons alors le cas de la France, à cette époque le pays le plus démocratique d'Europe. Ce fut seulement environ dix ans après sa signature qu'un Ministre des Affaires Etrangères français a fait une première et discrète allusion au Parlement d'un traité d'alliance avec la Russie: son texte n'a jamais été soumis au Parlement et n'a jamais été communiqué à tous les Ministres: et pourtant ce traité engageait la France à faire la guerre. Exception faite pour ce qui concernait quelques petits arrangements territoriaux, les accords avec l'Angleterre, qui furent à la base de l'Entente Cordiale, ne furent pas non plus communiqués au Parlement français: jusqu'au dernier moment, celui-ci — tout autant que le Parlement anglais du reste — a ignoré la mesure des accords qui liaient l'Angleterre à la France. Tout ceci se passait il y a quarante ans à peu près: si on le compare à l'état de choses d'aujourd'hui, on pourra se rendre compte de la révolution qui s'est produite dans le cadre de la diplomatie.

C'est ceci que voulait dire, en réalité, la campagne, sincère et démagogique en même temps, de Wilson contre la diplomatie secrète — *public agreements publicly arrived at*. Techniquement, c'est une thèse très difficile à soutenir et qui est encore aujourd'hui la cause de nombreuses équivoques. Tandis qu'il n'y a — ou il ne devrait pas y avoir — de difficulté à admettre qu'un pays ne devrait pas être lié, en politique étrangère, par des conventions secrètes, il est très difficile de soutenir raisonnablement que les négociations aussi doivent être publiques. Que dirait un homme d'affaires, même très petit, qui, pour traiter même seulement de la vente d'une vache, serait tenu dès le début à déclarer „coram populi" le dernier prix qu'il est disposé à accepter ou bien étaler sur la place publique les défauts cachés de sa vache?

De discuter sur les mérites respectifs de la diplomatie secrète et de la diplomatie ouverte n'aurait aucun but pratique. La

Digitized by Google

diplomatie ouverte marque une période de l'évolution démocratique: la polis grecque comme la commune du Moyen Age, à un certain stade de leur évolution politique intérieure, ont passé par là.

En soi, une formule raisonnable serait: publicité des conclusions, secret des négociations. Même, soit dit incidemment, aux fins du succès de la négociation: ce n'est certainement pas en révélant, ainsi que malheureusement on a l'habitude de faire, toutes les phases et les alternatives d'une négociation, en introduisant l'opinion publique et les sentiments dans les marchandages inévitables, que l'on facilite le succès de la négociation même. Il est inutile de dire que cette formule n'a, pour le moment, aucune chance d'être acceptée.

J'ai dit plus haut que cette révolution dans la conduite de la politique étrangère était inévitable: pourquoi?

La tâche de la diplomatie devrait être celle d'éviter la guerre et de régler les questions à travers la négociation: la guerre est la faillite de la diplomatie. Toutefois nous n'en sommes pas encore au point de pouvoir exclure la possibilité d'une guerre. Un pays peut être lui même très pacifique, il peut faire la politique étrangère la plus pacifique du monde, mais il ne peut ne pas tenir compte de l'éventualité que ses voisins soient moins pacifiques que lui.

Si nous nous penchons sur l'évolution de la pensée politique — et militaire — de la période qui a précédé la première guerre mondiale, nous ne pouvons pas éviter la conclusion que, malgré certaines expériences que l'on aurait pu tirer des guerres localisées plus récentes, la guerre russo-japonaise par exemple, personne, ni parmi les militaires ni parmi les civils n'avait une idée exacte de ce que serait la guerre moderne; personne n'avait imaginé la guerre totale. On était convaincu que, pour des raisons surtout économiques et financières, une guerre entre les principales puissances européennes ne pouvait durer que quelques semaines. Mais maintenant nous le savons, et nous savons que la guerre moderne demande un effort énorme, prolongé, de la nation tout entière: la distinction entre militaires et civils diminue chaque jour davantage: il est presque étrange de penser

Digitized by Google

qu'il fut un temps où les luttes entre deux grandes puissances pouvaient se régler par des combats entre quelques centaines de milliers d'hommes.

La conséquence de la guerre totale est que l'on ne peut combattre ni gagner une guerre si toute la nation, ou au moins la grande majorité de sa partie politiquement active, n'est pas convaincue de la politique étrangère suivie et du bien-fondé des motifs pour lesquels éventuellement le pays est appelé à combattre.

Que le moral du soldat ait été un élément important du succès, c'est une chose que l'on savait déjà: une compréhension juste de la psychologie du soldat a toujours été l'une des qualités des grands capitaines. Mais puisque aujourd'hui la population civile est appelée à participer à la guerre, à devenir en quelque sorte elle aussi soldat, la nécessité s'impose de tenir compte de son moral, de sa psychologie, de la particulière psychologie de chaque secteur de la société. En même temps, l'évolution de la situation politique intérieure amène des couches toujours plus larges et profondes de la population à s'intéresser aux problèmes de politique étrangère: ces nouvelles couches ne sont pas aussi sensibles aux problèmes purs de puissance ou d'équilibre que les classes dirigeantes qui les ont précédées. Les grandes masses — surtout des pays anglo-saxons dont la part d'influence, du reste, dans la formation de la politique mondiale est toujours plus grande — semblent beaucoup plus susceptibles d'être entraînées par des considérations idéologiques ou morales.

Je m'explique: à l'époque des guerres à effort limité du XVIIIème ou du XIXème siècle, les forces et les classes qui dominaient l'opinion publique permettaient de dire plus ou moins franchement que l'on faisait la guerre à son voisin pour lui prendre une province ou une colonie: cette formule réaliste, ou cynique, permettait de faire la guerre et de garder, en même temps, toute son estime pour l'adversaire. La guerre étant devenue totale, la propaganda de guerre est devenue elle aussi totalitaire, et l'on a été porté peu à peu à déplacer les buts de guerre sur le terrain idéologique. On fait la guerre pour la paix, pour la justice, pour la démocratie: l'adversaire n'est plus un pays qui est en train de devenir un peu trop puissant pour notre

Digitized by Google

confort et notre sécurité et auquel il conviendrait de couper quelque peu les ongles; il devient la personnification même du mal: le combattre, ce n'est plus une question de politique étrangère, c'est un impératif moral: il ne suffit pas de le vaincre, il faut le détruire.

La diplomatie d'équilibre et les guerres d'équilibre demandaient aussi une paix rapide et raisonnable: on prenait au vaincu ce qui était strictement nécessaire; pour le reste non seulement on le laissait vivre, mais on cherchait même à ne pas éveiller en lui, par des exactions trop cruelles, l'état d'âme de la revanche: souvent on se préparait même à s'en faire un allié. Regardez, par exemple, comme a été traitée la France par ses vainqueurs au Traité de Vienne de 1815.

La guerre totalitaire demande au contraire que le vaincu — quelqu'un a dit que l'histoire a été écrite par les vainqueurs — soit puni, écrasé, rééduqué: il était un criminel. Monter une opinion publique contre l'adversaire, en faire la personnification du mal, même avec tous les moyens modernes de la propaganda, n'est pas une chose facile ni simple: mais il est encore moins facile de démonter cette propaganda et de persuader à nouveau son propre peuple que le monstre d'hier était au fond une brave personne tout comme une autre. On y réussit, naturellement, mais pas en temps voulu pour influer sur les négociations de la paix qui se déroulent au contraire sous l'influence du complexe de la culpabilité du vaincu. En fait, la politique étrangère de masse exclut la paix raisonnable.

Prenez, par exemple, le cas de l'Angleterre et celui personnel de Lloyd George pendant la première guerre mondiale. Pour ses nécessités de propaganda intérieure, Lloyd George avait été le premier à lancer des slogans à grand effet comme: „We will hang the Kaiser", ou „Les frais de la guerre seront tous payés par l'Allemagne", ou „We shall press Germany until she squeaks". Une fois la guerre terminée, Lloyd George, personnellement convaincu de l'absurdité, même physique, de toutes ces promesses, aurait été pour une paix raisonnable; mais, animal politique en tout premier lieu, contre son meilleur jugement il a dû se soumettre aux exigences du monstre qu'il avait enfanté lui-même.

Digitized by Google

J'ajoute, en passant, que le nouvel aspect totalitaire de la guerre rend aussi extrêmement difficile la neutralité. La neutralité, en effet, n'a jamais été possible qu'aux forts, mais quand la guerre n'était qu'une opération de puissance, sans étiquettes morales, il était parfaitement admissible pour un Etat de déclarer qu'il ne voulait pas prendre part au conflit. Cela pouvait embêter le belligérant X ou Y, mais, pour l'aspirant à la neutralité, il s'agissait seulement de décider si, pour ses intérêts, la victoire de l'un ou de l'autre des belligérants était réellement indifférente, et si et quels inconvénients pratiques pouvait représenter pour lui le ressentiment du vainqueur: c'était un choix qui relevait de la politique étrangère. Mais du jour où la guerre était devenue idéologique, une lutte du bien contre le mal — le mal étant naturellement représenté par l'adversaire —, alors la neutralité devient indifférence et l'indifférence n'est pas admissible: envers le mal elle est complicité: donc un crime punissable.

Le XIXème siècle avait sans doute apporté lui aussi ses changements à la technique diplomatique par rapport, par exemple, au XVIIIème. La politique étrangère de la révolution française avait été déjà un commencement de diplomatie de masse: cet étrange mélange de brutalité et de ruse, d'idéologie et de volonté de puissance, de propaganda et de force militaire, a déjà une saveur toute moderne. Même l'Empire de Napoléon n'en a pas été tout à fait indemne, logiquement du reste, cette guerre-là aussi étant totale, par rapport à l'époque. C'est avec la Restauration que l'on est revenu à la diplomatie secrète, qui a duré jusqu'en 1914.

Non sans évolution aussi, cela va sans dire, soit par rapport aux circonstances du XVIIIème siècle, soit au cours du même XIXème siècle. Sous les monarchies absolues, la politique étrangère était réservée aux souverains et à leur entourage: à cette période a succédé, par des évolutions qui n'ont pas été les mêmes dans tous les Etats — la Russie, par exemple, est restée jusqu'à la fin une monarchie absolue —, une démocratie limitée: des nuances, des détails ont changé: le fond était le même.

Est-ce que donc tout a réellement changé dans le domaine de la diplomatie?

Digitized by Google

Certainement non: les devoirs fondamentaux demeurent les mêmes: renseigner, prévoir, négocier.

Contrairement à ce que l'on croit généralement, ce n'est pas, selon moi, la négociation qui est la pierre de touche de la capacité technique du diplomate. Si être un bon diplomate signifiait surtout savoir négocier au mieux, n'importe quel maquignon de campagne ferait un meilleur ambassadeur que le plus fin ambassadeur de carrière. Le diplomate doit naturellement savoir négocier, mais sa tâche essentielle est plutôt celle d'indiquer à son Gouvernement le moment le plus favorable pour la négociation.

Pourtant c'est surtout cet aspect négociation de la diplomatie qu'ont en vue ceux qui parlent de la décadence de la fonction de la diplomatie. On dit: quelle autonomie a encore un ambassadeur aujourd'hui avec le télégraphe et le téléphone? Je voudrais tout d'abord vous faire remarquer que tant l'un que l'autre ont deux extrémités: il est vrai que les instructions arrivent plus facilement, mais il est aussi vrai que les moyens modernes rendent plus rapide et plus facile la possibilité de les discuter. Les instructions du XVIIIème siècle, par exemple, étaient tout d'abord infiniment plus minutieuses et tatillonnes que les instructions d'aujourd'hui: et puis, allez discuter vos instructions lorsque des mois sont nécessaires pour un échange de courriers entre vous et votre gouvernement.

Quand on oppose la nouvelle forme de diplomatie par contacts personnels entre les Ministres des Affaires Etrangères ou les Ministres en général, à l'ancienne diplomatie où les contacts auraient été tenus principalement, sinon exclusivement, par les ambassadeurs, je me permettrai de dire que ceci aussi n'est pas tout à fait exact. Les Ministres des Affaires Etrangères se sont toujours rencontrés souvent et personnellement, seulement avant cela se passait différemment. Pendant tout le siècle dernier, au moins dans les principaux pays d'Europe, les Ministres des Affaires Etrangères, toute la classe politique spécialisée dans les problèmes de politique étrangère, était en fait recrutée parmi les classes aristocratiques. Ils avaient tous les mêmes habitudes: entre autres celle de fréquenter les mêmes lieux de cure et de plaisance. Les grandes stations thermales, surtout d'Allemagne,

Digitized by Google

certaines localités de la Côte d'Azur, ont été pour plus d'un siècle le lieu de rendez-vous préféré des Souverains, des Présidents du Conseil et des Ministres des Affaires Etrangères des principales puissances. Combien de questions ont été traitées et résolues directement, entre un verre d'eau, ou de champagne, et l'autre, en dehors de ce que l'on pourrait appeler la diplomatie officielle! Maintenant, New York, Strasbourg, Genève, Paris, ont remplacé, dans leur fonction de point de rencontre et de contacts personnels entre Ministres, Hombourg, Baden-Baden ou Monte Carlo. Ils sont certes moins élégants, peut-être aussi moins amusantes, mais leur fonction est la même.

La différence est une autre: alors, ces rencontres étaient discrètes — je ne parle même pas des rencontres secrètes telles que, par exemple, celle de Plombières entre Napoléon III et Cavour —, tandis que maintenant les Ministres partent et se rencontrent, parmi les déclarations, les interviews, les photographes et la télévision. Mais c'est la maladie du siècle, c'est la conséquence nécessaire de la diplomatie de masse.

Il y a aussi une mystique de la rencontre sans doute qui relève plutôt de la démagogie, du reste. L'opinion publique veut la paix, partout — il n'y a pas un peuple sur la terre qui, vraiment libre de choisir, ne préfèrerait pas la paix à la guerre comme le beurre aux canons. Et à cause d'un complexe qui remonte peut-être encore à la propagande contre la diplomatie secrète, cette opinion publique a une certaine tendance à croire que contrastes, antagonismes, conflits sont en grande partie la conséquence de malentendus, peut-être même d'intrigues de groupes intéressés. Et qu'une franche explication entre chefs responsables est seule à même de mettre fin à ces malentendus.

En fait, ces contrastes d'intérêts ne sont pas dus à des malentendus: il s'agit de contrastes d'intérêts fonciers, de positions psychologiques bien définies, lorsqu'il ne s'agit pas de contrastes d'idéologies, les plus inexorables de tous. Or, de deux choses l'une: ou bien ces conflits sont solubles, et alors il n'y a pas de rencontre qui puisse sortir des résultats que l'on n'aurait pas pu obtenir en envoyant tout simplement des instructions aux ambassadeurs; s'ils ne sont pas solubles, il n'y a pas de rencontre

Digitized by Google

des Ministres qui puisse les résoudre, pas plus du reste que toute la bonne volonté ou l'ingéniosité des Ambassadeurs.

La différence est autre: une rencontre de Ministres, le voyage d'une Ministre est spectaculaire: la simple conversation d'un Ambassadeur ne l'est pas: or, la diplomatie de masse a souvent besoin du spectaculaire.

A ajouter du reste que les seules réunions de Ministres qui réussissent sont celles qui ont été bien préparées d'avance par la diplomatie ordinaire; celles qui ne l'ont pas été n'aboutissent qu'à un communiqué. Napoléon disait: faux comme un bulletin. Il faudrait dire, aujourd'hui: faux comme un communiqué.

Si la mystique des grandes rencontres aux échelons les plus élevés n'est en réalité que de la mise en scène, la mystique de l'action, disons traditionnelle de la diplomatie n'a pas beaucoup plus de fondement réel.

Aujourd'hui comme toujours il y a certes contraste entre le point de vue du diplomate qui est en premier lieu technique, et celui du Ministre des Affaires Etrangères qui est éminemment politique. Le diplomate préfère négocier au moment où son pays se trouve dans la situation la plus favorable: le politique préférera, lui, négocier au moment qui, à l'intérieur, est politiquement le plus favorable pour lui personnellement. Le diplomate est, par nature et par expérience, pour les formules précises d'un accord: il sait que les accords équivoques sont la cause de nouveaux conflits. Le politique, qui a souvent besoin d'un succès personnel à un moment déterminé, peut, lui, préférer un accord équivoque aujourd'hui à un accord précis demain.

La diplomatie est silencieuse et travaille à longue échéance: le Ministre des Affaires Etrangères est obligé de tenir compte des nécessiteés de succès immédiat. C'est un contraste souvent impossible à surmonter, sauf dans des circonstances politiques exceptionnelles. Ce contraste, remarquez, à toujours existé: évidemment à notre époque de diplomatie au grand jour il est plus éclatant. Mais il est inutile de récriminer. La démocratie, la démagogie même sont des faits desquels il faut tenir compte. Un bon Ministre des Affaires Etrangères doit sans doute tenir compte des données techniques. Mais un diplomate qui ne voudrait pas tenir compte des nécessités de la politique

Digitized by Google

serait aussi un mauvais diplomate. La diplomatie est réalité, elle n'est pas théorie.

Pourquoi le succès en diplomatie est-il à longue échéance? Prenons, par exemple, l'une des opérations les plus réussies en politique étrangère des derniers cinquante ans: l'operation Delcassé: en 1898 la France était presque complètement isolée; renforçant l'alliance russe, mettant une fin aux conflits avec l'Italie et l'Angleterre, Delcassé a réussi dans l'espace de six ans à isoler l'Allemagnè: résultat final: l'annexion du Maroc et la reconquête de l'Alsace-Lorraine.

Or, pour arriver à ce grand succès, il a été nécessaire de passer par toute une série d'opérations qui, prises séparément, pouvaient être et furent même interprétées comme des insuccès, des abandons — le cri préféré de toutes les oppositions. Et il n'a jamais été facile de persuader une opinion publique de la nécessité de l'abandon.

Quelqu'un a dit que la politique étrangère est par sa nature presbyte, et que l'opinion publique, aussi par sa nature, est myope.

Il en a toujours été ainsi. La diplomatie pure, abstraite, parfaite, n'a jamais existé et n'existera jamais. Aujourd'hui on rejette la responsabilité de beaucoup de bêtises, d'erreurs et de confusions en politique étrangère sur la presse, les Parlements, l'opinion publique : en d'autres temps et en d'autres époques on en faisait remonter la responsabilité à d'autres facteurs: des éléments de trouble il y en a toujours eu et il y en aura toujours.

En d'autres mots, il est nécessaire de faire une distinction entre les fonctions du Ministre des Affaires Etrangères et celles de l'Ambassadeur: il s'agit de deux fonctions interdépendantes oui, mais bien différentes.

La définition de la politique étrangère d'un pays, est une fonction essentiellement politique: c'est la fonction du gouvernement et en particulier du Ministre des Affaires Etrangères: à la diplomatie, aux Ambassadeurs est réservée une tâche non moins importante et délicate: l'exécution.

Une autre tâche essentielle d'un ambassadeur est d'informer correctement son gouvernement: c'est une fonction qui lui est

Digitized by Google

particulièrement réservée, que personne ne peut lui enlever, et personne ne peut remplacer. On ne devrait pas reprocher à un ambassadeur s'il n'a pas réussi à changer l'orientation politique du pays auprès duquel il a été accrédité. La politique étrangère d'un pays *x*, surtout à l'époque actuelle, de diplomatie de masse, est déterminée par un ensemble de facteurs, géographiques, historiques, d'intérêts, même de sentiments, ressentiments, passions et idéologies qui échappent, en très large mesure au moins, aux possibilités d'influence personnelle d'un ambassadeur. Mais on peut au contraire lui reprocher de ne pas avoir renseigné correctement et en temps voulu son gouvernement sur celle que sera la ligne politique suivie par le gouvernement auprés duquel il est accrédité.

Cette fonction d'information est essentielle. Beaucoup de définitions ont été données sur la diplomatie: une des meilleurs est celle de Talleyrand „la diplomatie est l'art des possibilités".

La possibilité est un élément dont il faudrait tenir compte, toujours et tout le monde. Un pays, pour grand et puissant qu'il soit, ne peut pas faire la politique étrangère qu'il veut, mais seulement celle qu'il lui est possible de faire. La définition de la politique étrangère est la tâche du gouvernement: mais le gouvernement peut la faire seulement sur la base des appréciations de la situation, soit générale soit particulière, qui lui parviennent de ses agents à l'étranger, des possibilités qui lui sont signalées par ses ambassadeurs. S'engager dans une politique étrangère qui s'écarte des possibilités, peut conduire seulement à la faillite ou au désastre; la responsabilité en retombe sur le gouvernement, s'il n'a pas tenu compte des renseignements fournis par ses agents à l'étranger: la responsabilité en est à l'agent diplomatique si celui-ci donne à son gouvernement une évaluation fausse de la situation.

Il est évident que pour faire un bon agent diplomatique il est utile que cet agent soit intelligent, mais d'une intelligence spécifique propre à cette fonction déterminée, à savoir une intelligence tout à fait différente de l'intelligence de l'homme de lettre, du juriste, de l'homme de science ou même de l'homme d'affaires: la nomination d'ambassadeurs qui n'appartiennent pas à la carrière peut en certains cas être utile et parfois même

Digitized by Google

nécessaire; mais il faudrait ne pas oublier la nécessité de cette intelligence spécifique et qu'une personne très intelligente dans un autre domaine peut faire un très mauvais ambassadeur ou vice versa. Un élément presque aussi important que cette intelligence spécifique est le courage politique, courage à son tour très différent de beaucoup d'autres genres de courage. Un ambassadeur a le devoir de dire toujours la vérité à son gouvernement. Un ambassadeur est un homme comme un autre, il a donc lui aussi le droit de se tromper: mais si pour ne pas déplaire à son gouvernement, pour ne pas risquer son fauteuil il ne dit pas ce qu'il considère être la vérité il est un traître à son pays.

Ceci devrait sembler tout naturel. En réalité, ce n'est pas toujours le cas: ce courage n'est pas toujours facile. Le Gouvernement est composé d'hommes: les hommes qui acceptent de bon gré d'entendre des choses désagréables sont rares: personne n'aime s'entendre dire, même avec beaucoup de grâce, qu'il se trompe. Chaque gouvernement a en politique intérieure des exigences particulières: il y a des moments où il peut lui être très utile de remporter un succès dans un secteur déterminé de la politique étrangère: et il n'aime pas du tout s'entendre dire que ce succès n'est pas possible. Un ambassadeur se trouve donc constamment dans la nécessité de choisir entre la tentation de favoriser sa propre carrière en ne disant à son Gouvernement que ce que ce gouvernement a du plaisir à entendre, ou risquer sa carrière en lui disant des vérités qu'il sait susceptibles de lui déplaire. Ce risque est naturellement beaucoup plus grand dans les régimes totalitaires qu'en régime démocratique: car le régime démocratique est censé habituer les hommes de gouvernement à admettre aussi l'opposition; en fait, puisque les hommes restent toujours les hommes, la différence de risque est beaucoup moins forte de ce qu'il pourrait paraître à première vue.

Pourtant, ce courage politique est une qualité essentielle pour un ambassadeur: à tel point que si l'on me demandait de choisir entre l'intelligence et le courage politique, j'aurais une grande difficulté à formuler une réponse.

Cette tâche d'information demeure donc dans toute sa mesure: sous cet aspect, la diplomatie ne change et ne changera

Digitized by Google

pas. Ce qui change sont les secteurs sur lesquels plus particulièrement doit se porter l'observation de l'ambassadeur pour être à même d'apprécier la situation.

Il y a en premier lieu des données de fait: la politique étrangère d'un pays est, en large mesure, dictée par exemple par sa position géographique et par les exigences qu'elle impose: ici la tâche est relativement facile. Il est beaucoup plus difficile d'apprécier correctement comment et dans quelle mesure les divers composants de l'opinion publique tiennent compte de ces données de fait. Car cette appréciation peut aussi être erronée: elle l'est même très souvent: mais aussi l'erreur est un fait duquel il faut tenir compte.

Au temps des souverains absolus, un élément très important du jugement était le caractère du souverain, ses mérites et ses défauts, les réactions et les intérêts des personnes susceptibles d'influencer les décisions du souverain, ministres, courtisans, favoris et favorites. Appréciation difficile, parce qu'éminemment personnelle, j'oserai même dire capricieuse et par conséquent toujours instable. Il est exact qu'en certains cas il pouvait alors être possible pour un ambassadeur d'influencer la volonté du souverain, ou de ses conseillers, quelquefois même dans un sens contraire aux intérêts du pays. D'autre part cette possibilité même était une source de risque de changements imprévus. Toutefois, le cercle d'observations était alors extrêmement réduit. Tout le reste avait peu ou pas d'importance.

Le champ d'exploration et d'observation déjà au siècle dernier était devenu plus vaste, mais toutefois encore limité. La politique étrangère restait l'exclusivité d'un groupe de personnalités politiques très restreint, mais il était déjà nécessaire de tenir compte de l'influence croissante de certains intérêts, agraires, commerciaux, bancaires ou industriels — influence qui s'exerçait déjà surtout à travers la presse — sur les milieux politiques. Influence qui a été déjà beaucoup plus forte de ce que l'histoire diplomatique n'est disposée à l'admettre; influence difficile à apprécier à sa juste valeur parce qu'elle s'exerçait par des voies traverses: et les archives des banques et des maisons d'affaires n'ont jamais pu être étudiées. Le jeu de l'influence personnelle de l'Ambassadeur était déjà baucoup plus réduit. Ce

Digitized by Google

n'est du reste qu'improprement que l'on pouvait l'appeler personnelle: elle était beaucoup plus en fonction des possibilités qu'avaient les grands groupes d'affaires d'un pays d'épauler, à l'étranger, sa politique. En d'autres mots la cavalerie de Saint Georges était déjà beaucoup plus dans la main des intérêts privés que dans celle du gouvernement.

En revanche, les changements brusques de politique étant déjà plus difficiles, le risque de se trouver en face de renversements imprévus était déjà diminué de beaucoup.

Aujourd'hui nous sommes, je le répète encore une fois, dans la période de la politique étrangère de masse. La politique étrangère, comme toute la politique d'un pays démocratique du reste, est faite essentiellement par le Parlement et est influencée par toutes les forces, différentes, qui agissent sur l'orientation et sur les humeurs du Parlement. Inutile de discuter si c'est un bien ou un mal: c'est un fait dont il faut tenir compte. Il est même étrange que l'on ait besoin de le dire, pourtant on l'ignore beaucoup plus qu'on ne pense: nous sommes dans une époque de transition, et l'adaptation aux nouvelles formes et aux nouvelles nécessités est lente et incomplète. Les hommes d'Etat, même les plus démocratiques, lorsqu'ils négocient ou même prennent des engagements de politique étrangère, oublient trop souvent que tant que leurs décisions n'auront pas été ratifiées par les Parlements, elles ne représentent qu'une simple déclaration d'intentions.

On parle beaucoup de la diminution du rôle de l'ambassadeur: mais on oublie la diminution du rôle du Ministre des affaires étrangères. Sa politique est valable seulement dans la mésure où il peut la faire approuver par son Parlement. Aujourd'hui ce n'est pas tellement important qu'un Ministre soit versé dans la politique étrangère: ce qui compte c'est son parti politique, sa capacité de faire approuver par le Parlement les décisions qu'il veut prendre. On continue, comme par le passé, à exiger la signature d'un traité les pleins pouvoirs, qui ne sont plus qu'une formalité vide: c'est la déclaration d'un exécutif dont les pouvoirs sont limités. Il serait au contraire nécessaire, au commencement de chaque conférence, de savoir

Digitized by Google

quel est le pouvoir réel du Ministre d'engager son gouvernement, c'est-à-dire son Parlement.

Nous en avons eu un exemple éclatant dans l'affaire de la C. E. D. en France.

Une des conséquences de cette démocratisation de la politique étrangère est que si d'une part l'action personnelle de l'Ambassadeur est peut-être encore plus limitée, de l'autre sa tâche d'information est plus complexe et difficile oui, mais aussi plus sûre. L'opinion publique, les parlements, ont leurs caprices comme les souverains absolus d'autrefois: mais comme il s'agit de mouvements, même d'intrigues qui se déroulent à ciel ouvert, il est beaucoup plus facile de les prévoir et de les évaluer. Quand la chute d'un ministre dépendait de la faveur du roi, il était difficile de la prévoir. Les manœuvres parlementaires n'ont plus beaucoup de secrets.

En parlant de l'influence personnelle d'un Ambassadeur j'ai dit, peut-être: pourquoi?

La politique étrangère est un peu comme une bourse de valeurs: chaque pays a sa cotation; chaque cotation est faite sur la base de son poids spécifique: population, richesse, force militaire, économique, financière, industrielle, efficience organisatrice, administrative, politique.

C'est un élément extrêmement important et que l'on est trop souvent porté à oublier surtout dans nos pays d'Europe où nous ne voulons pas nous rendre compte que nous ne sommes plus ceux d'antan.

Un diplomate, même d'un tout petit Etat, peut se créer une position personnelle de grand prestige: cela est important, bien sûr; mais quand on en vient aux faits, ce même diplomate, s'il est vraiment un bon diplomate, sera bien sage de ne pas surestimer son prestige personnel, et de se souvenir du poids spécifique du pays qu'il représente. Ceci pose déjà des limites sérieuses et précises à toute possibilité d'action personnelle. C'est à cause de cela, par exemple, que l'intelligence d'un ambassadeur devrait être en proportion inverse avec l'importance de son pays. Un grand pays peut se permettre d'envoyer comme Ambassadeur n'importe quel imbécile: il aura son influence parce qu'il est le représentant d'un grand pays. On se précipitera

Digitized by Google

chez l'Ambassadeur des Etats-Unis à Paris même si sa cuisine soit détestable: allez faire l'Ambassadeur d'Autriche à Paris avec un mauvais chef!

A remarquer que cela vaut aussi pour les Ministres des Affaires Etrangères. L'Angleterre de la Reine Victoria pouvait se permettre d'avoir n'importe quel imbécile à la tête du Foreign Office: pour l'Angleterre d'aujourd'hui ce serait très dangereux.

La politique étrangère d'un pays est déterminée par sa position géographique, par la structure de son économie: il y a une tradition politique, historique, des intérêts, des passions, des préventions. Ce sont des éléments que l'on peut évaluer mais contre lesquels à la longue il sera toujours difficile d'aller. La marge de liberté, de variation, de choix est minime: souvent cette marge est réduite à la capacité d'erreur ou, si vous préférez, à l'incapacité, parfois au refus de la part de l'opinion publique, d'évaluer exactement tous ces éléments. C'est pourquoi dans tous les pays et sous tous les régimes, l'opposition, tant qu'elle est à l'opposition, fait feu et flamme contre la politique étrangère du Gouvernement: pour suivre ensuite la même politique, à quelques nuances près, lorsque l'opposition devient gouvernement.

En réalité, je me demande si même à l'epoque des régimes absolus, des courtisans et des favorites, il était réellement possible à un Ambassadeur, par son action et son influence personelle. de faire suivre, pour longtemps, à un souverain une politique en nette opposition avec les éléments de fait qui existaient et jouaient aussi alors. Certainement cela a été fait, parfois, mais dans des petits Etats.

Pour les grands pays on a pu quelques fois réussir, mais pour peu de temps: combien de fois, alors que l'on croyait avoir réussi, grâce aux moyens spécifiques de la diplomatie d'alors, à amener un souverain à faire une certaine politique qui allait à l'encontre de la logique des choses, tout ce travail patiemment agencé n'a-t-il pas été réduit à néant par un remaniement de palais.

Toutefois, même si l'on admet qu'autrefois cela a été possible, ce n'est plus possible aujourd'hui. Si un gouvernement croit que l'action d'un Ambassadeur, pour habile qu'il puisse être,

Digitized by Google

peut réussir à faire marcher dans une certaine direction un pays que son intérêt, ses aspirations porteraient dans une autre direction, il se trompe. Et un Ambassadeur se trompe encore davantage s'il pense pouvoir le faire. Même dans les petits Etats. Quelqu'un a dit qu'au Moyen Orient les Américains font la politique avec les rois, et les Russes avec les peuples: s'il en est vraiment ainsi ce ne seront pas les Américains qui auront le dernier mot.

Un ambassadeur doit être à même d'évaluer correctement toutes ces circonstances de fait; d'évaluer la valeur des passions et des idéologies: ce qui est déjà plus délicat: et ne jamais oublier qu'en politique et surtout en politique étrangère, les erreurs d'un gouvernement, d'une classe politique, d'une opinion publique sont une réalité dont il faut tenir compte.

Tâche difficile: les éléments dont on doit tenir compte sont nombreux, les apparences souvent trompeuses; les forces les plus importantes agissent parfois sous la surface: travail de tous les jours, car si beaucoup de ces éléments les plus importants bien sûr, sont permanents, d'autres sont variables. C'est une tâche qui nécessite passion, assiduité, patience, mais surtout intelligence spécifique. Le travail, la patience sont nécessaires pour accumuler toutes les données indispensables pour formuler un jugement. Mais les données ne sont pas tout; pour que l'analyse devienne synthèse l'étincelle est nécessaire, qui fond les données en un ensemble organique: la synthèse est intuition, intelligence, parfois même génie.

La troisième fonction du diplomate est de prévoir: c'est peut-être la fonction plus responsable du diplomate. Une diplomatie vraie si elle veut ne pas être une simple fonction décorative, doit prévoir ce qui arrivera. Naturellement dans certaines limites. Bismarck, qui n'était pas un mauvais diplomate, a dit — si j'ai bonne mémoire — que personne ne peut, en politique étrangère, faire des prévisions au-delà de trois ans: admettons que pour un diplomate normal on puisse se contenter de prévisions pour une durée même moins longue: prévoir est toutefois nécessaire: sans un certain sens de l'avenir, il n'y a pas de diplomatie. C'est Metternich qui l'a dit. Un diplomate doit avoir de l'avenir dans son esprit.

Digitized by Google

Le diplomate est comme une personne qui a devant lui un livre: il sait ce qui est écrit sur la page qui est sous ses yeux, il sait ce qui est écrit dans les pages qui précèdent, il ne sait pas ce qui est écrit dans les pages qui suivent: et il doit cependant baser toute son action sur l'intuition de ce qui est écrit dans les pages qui suivent.

Ici nous touchons au point le plus délicat, parfois tragique, du métier de diplomate: il doit convaincre que ses prévisions, son intuition de l'avenir est exacte, la seule exacte — car il ne peut pas y en avoir deux d'exactes — les personnes auxquelles appartient la décision politique: son gouvernement.

On dit en plaisantant que les difficultés d'un diplomate ne sont pas avec le gouvernement auprès duquel il est accrédité, mais avec son propre gouvernement: c'est un paradoxe dans lequel, comme dans tous les paradoxes, il y a du vrai et du faux. Il y a des difficultés, et non des moindres, avec le gouvernement auprès duquel on est accrédité; mais il y a aussi des difficultés, et de taille, avec son propre gouvernement. Ces dernières peuvent être résumées ainsi: réussir à faire voir à son gouvernement les choses telles qu'il les voit lui-même.

Il n'est pas toujours facile de convaincre son propre gouvernement que la situation, les nécessités politiques d'un certain pays sont telles que vous les avez vues. Mais, pour ceci, particulièrement dans les temps modernes, le jugement se base surtout sur des éléments de fait: une bonne partie de ces éléments de fait peu être prouvée. On pourra toujours discuter de leur valeur absolue et relative, mais on ne peut nier qu'ils existent: donc, dans ce domaine, le diplomate peut baser son argumentation sur quelque chose de réel.

Mais quand il s'agit au contraire de faire accepter sa propre intuition de l'avenir, la tâche du diplomate devient beaucoup plus difficile, car il n'a pour appuyer sa thèse que très peu d'éléments de fait: pressentir l'avenir c'est ce que l'on appelle le flair du diplomate qui est quelque chose à soi: on l'a ou on ne l'a pas. Un peu comme un chien de chasse, il a du flair ou il n'en a pas: si on le possède on peut le développer par l'éducation, mais si on ne le possède pas... il n'y a rien à faire. Il est nécessaire de l'avoir: mais il est encore plus

Digitized by Google

nécessaire de convaincre les autres, son propre gouvernement en particulier, qu'on l'a.

Le diplomate est un homme qui est condamné à avoir raison: il doit démontrer qu'il a raison, et savoir se faire pardonner d'avoir eu raison par tous ceux qui ont eu tort: et ceci est, peut-être la chose la plus difficile.

En un mot, un diplomate doit inspirer confiance.

C'est une opinion très répandue qu'un diplomate doit mentir. On le croit tellement que dans le langage courant, diplomatie est presque synonyme, sinon de mensonge, du moins d'hypocrisie.

N'a-t-on pas dit que le diplomate est un honnête homme que l'on envoie à l'étranger pour mentir, pour le plus grand bien de son Pays? Une erreur grave: le diplomate, parmi tous les métiers que l'on peut imaginer sur la terre, est celui qui moins que tout autre peut se permettre de mentir: tout au moins s'il veut être un bon diplomate.

Les relations entre deux pays, surtout s'ils sont voisins, ont une tendance naturelle à s'aigrir. Même dans la vie privée, n'est-ce pas peut-être la chose la plus difficile que de s'entendre avec son propre voisin, avec ses associés? Et ceci ne vaut pas seulement pour les grandes choses: au contraire, les grandes questions sont parfois les poins difficiles à résoudre: c'est encore plus valable pour cette infinité de petites questions ennuyeuses, insignifiantes presque, qui se présentent chaque jour.

Le diplomate est un peu comme ces bons médecins de famille du temps de mon enfance: ils ne prétendaient pas guérir un malade par quelque injection explosive, ils comptaient surtout sur la capacité de récupération de la nature, ils tâchaient de ne pas l'entraver. Le diplomate est une personne qui a toujours à la main sa burette de lubrifiant et il en laisse tomber une goutte par-ci, par-là, là où les engrenages commencent à grincer. Il est un conciliateur, une personne qui cherche à résoudre le plus possible par de bons compromis, qui n'ignore pas qu'une victoire complète, une de ces victoires qui laissent à l'autre partie un goût d'amertume, est une fausse victoire: c'est une victoire que tôt ou tard on finit par payer.

On entend parler souvent de diplomatie forte. Je ne sais pas exactement quand et où cette phrase a pris naissance: mais

Digitized by Google

c'est une contradiction en termes. Un militaire pourra et devra être fort, quand ce moment pour lui sera venu: non un diplomate. Il y a peut-être moins de différence que l'on croit entre la vie publique et la vie privée. Dans la vie privée un bon compromis, un compromis raisonnable, est un compromis environ du 50 %: c'est la même chose pour la diplomatie. Si l'on accepte un compromis bien inférieur au 50 %, c'est de la mauvaise diplomatie: mais si l'on profite de circonstances exceptionnelles pour forcer un compromis bien au-delà du 50 %, cela aussi est de la mauvaise diplomatie.

Dans sa vie de tous les jours, un diplomate est un pare-chocs, un amortisseur. Et il doit être toujours en éveil, toujours prêt. C'est ici le domaine où l'on peut encore faire jouer, et largement, l'action individuelle: c'est ici que jouent ou peuvent jouer les rapports personnels que le diplomate a su créer autour de lui: dans le gouvernement, dans le parlement, dans la presse, dans le monde économique. Intervenir immédiatement pour réparer, concilier, souvent même seulement pour faire le silence.

Tâche obscure: réussir à faire passer une année entière sans qu'il y ait eu entre deux pays un incident qui fasse du bruit — des incidents il y a en toujours — une polémique de presse, est souvent plus difficile mais aussi plus important que beaucoup de succès spectaculaires.

Dans sa fonction la plus élevée, le diplomate est une personne qui doit convaincre de la justesse de son appréciation du présent, et de ses prévisions de l'avenir. Il doit exercer son action sur deux gouvernements: celui qu'il représente, et celui auprès duquel il est accrédité: pour pouvoir exercer avec quelques chances de succès soit son travail de chaque jour, soit sa tâche la plus élevée, il doit inspirer confiance à deux gouvernements dont les intérêts ne sont pas toujours identiques et dont les points de vue souvent diffèrent.

Comment peut-il inspirer cette confiance — et sans confiance il n'est pas de succès possible — s'il s'est faite la reputation d'un homme qui ment? Il faut au contraire que tous soient persuadés que, comme tout humain, il peut se tromper, mais qu'il dit toujours ce qu'il croit être la vérité. Mentir peut servir une fois: il est parfois possible d'obtenir un avantage en abusant

Digitized by Google

de la bonne foi de l'autre partie. Nous l'avons vu dans le passé et nous le voyons aujourd'hui. Mais c'est une politique qui à la longue ne paie pas. Elle ne paie pas les individus, elle ne paie pas les pays: rien n'est plus dangereux pour un pays que d'avoir persuadé les autres que l'on ne peut et que l'on ne doit pas croire à ses promesses, à ses engagements, à la continuité de sa politique.

Un grand pays, un pays très puissant, peut, peut-être encore, s'offrir le luxe de ne pas trop se préoccuper de ces ressentiments, de ces soupçons qui s'accumulent. Un pays qui n'est pas parmi les plus grands, ne peut se le permettre sans danger.

Connaître exactement le présent, prévoir correctement l'avenir, apaiser tant que possible les conflits; informer, prévoir, concilier, négocier, sont les fonctions du diplomate.

Je vous ai dit au commencement que la diplomatie du XIX siècle, la diplomatie de Monsieur Cambon était la diplomatie de l'équilibre, et que aujourd'hui cette diplomatie est reléguée au grenier. Quelle diplomatie l'a-t-elle remplacée?

Encore la diplomatie de l'équilibre: la difference essentielle pourtant, est que alors on admettait que le seul but de la politique étrangère était la recherche de l'équilibre: aujourd'hui on ne l'accepte plus.

Je m'explique.

La psychologie des gouvernements, des groupes qui dirigent la politique, a fort peu changé depuis l'époque de Charlemagne à la nôtre. Est-ce parce que d'être au gouvernement donne une vision des choses, des intérêts que l'homme de la rue n'a pas ou ne peut pas avoir: ou est-ce parce que la fait d'être assis sur un certain fauteuil porte avec soi un changement fonctionnel de mentalité. Je ne saurais pas le dire: c'est un fait. Prenez un homme quelconque, faites-en un député: il n'est plus la même chose: faites-en un ministre, il sera encore toute autre chose. Donc les réactions des gouvernements sont à peu près les mêmes qu'auparavant, mais le gouvernement ne peut plus faire ce qu'il veut.

Si l'on lit un quelconque des recueils diplomatiques d'avant 1914, ce qui frappe c'est la désinvolture avec laquelle on y parle de guerre. Aujourd'hui il ne serait plus possible de

Digitized by Google

le faire. La première guerre mondiale et la deuxième encore plus, ont dégoûté les masses de la guerre: il faut parler de paix: toute politique n'est faite que pour la paix. La seule guerre qui soit encore peut-être admissible est la guerre pour mettre à la raison un pays qui menace la paix. Cette volonté de paix des masses — de toutes les masses — s'impose aux hommes politiques: elle les oblige à tenir un certain langage: le langage finit par avoir une certaine influence sur la pensée même.

Le but de la diplomatie est et reste celui de maintenir la paix — et de la rétablir si elle a cessé d'exister: la guerre n'est pas de la diplomatie, quoiqu'en dise Clausewitz: un diplomate qui prépare la guerre n'est plus un diplomate.

Or pour avoir la paix il n'y a que deux systèmes: ou bien la domination absolue d'une seule puissance, c'est la pax romana: ou bien l'équilibre des forces: c'est la paix, relative, du XIX siècle ou les guerres en dentelle du XVIII. Wilson, et avec lui pas mal d'autres, ont accusé la diplomatie que j'appelle de l'équilibre d'être la responsable de la guerre. Erreur: la guerre de 1914 a été acceptée par l'Allemagne parce qu'elle pensait que l'équilibre était rompu en sa faveur, mais pour peu de temps encore.

La guerre de 1939 a éclaté parce que grâce aux traités avec la Russie, Hitler pensait que l'équilibre était rompu en sa faveur.

Cet équilibre de force est, par sa nature même, instable: un rien peut le déplacer. La paix peut durer un siècle, mais on n'est jamais sûr d'arriver à la fin du mois. L'instabilité même de l'équilibre pose comme condition, pour son maintien, que certaines questions ne doivent pas être résolues: il faut même éviter d'y toucher. La paix après 1870, par exemple, était à condition que l'on renonce à toucher à la question de l'Alsace-Lorraine: y toucher c'était la guerre. Même aujourd'hui toucher à certaines questions ce serait la guerre.

Or ceci nos grands-pères l'acceptaient: ils le considéraient comme une situation inévitable des affaires humaines. Nous ne sommes plus prêts à l'accepter, nous croyons que ce n'est pas inévitable: qu'il y a autre chose. Cette autre chose c'est l'organisation juridique de la paix. C'est pour cela que le but

Digitized by Google

officiel de la politique étrangère de tout pays qui se respecte est d'assurer l'organisation juridique de la paix.

Qu'est-ce que c'est que cette organisation juridique de la paix? Cela veut dire remplacer dans les relations internationales la force par le droit, la guerre par le tribunal ou l'arbitrage tout au moins. Une idée belle et généreuse, si jamais il y en a eu une. Mais est-elle réalisable?

La Société des Nations, premier essai d'organisation, devait être dépositaire et garante de tous les traités conclus entre les Etats membres, le tribunal suprême de toutes les controverses internationales. Le dépôt de tous les traités auprès de la Société des Nations impliquait la publicité. En vertu du covenant de la Ligue, les Etats membres s'engageaient à ne pas recourir à la force pour résoudre leurs problèmes litigieux, sans exception, mais à les soumettre aux décisions de la collectivité: une garantie collective assurait à tous les Etats membres grands ou petits le respect de leur intégrité et de leur indépendance dans les frontières fixées par les Traités. En théorie c'est très bien, mais en pratique? Comment peut-on imposer les décisions collectives à quelqu'un qui se refuse de les accepter?

L'anarchie féodale a été vaincue le jour où les barons ont été obligés de se soumettre à l'autorité du Roi. Mais les barons se sont soumis au tribunal du Roi seulement lorsque ce dernier a eu à sa disposition la force qui était nécessaire pour leur couper la tête dans le cas où ils n'auraient pas voulu se soumettre.

Créer le tribunal de la collectivité, est une chose relativement facile: il est moins facile de trouver l'huissier et le gendarme, sans lesquels les arrêtés du tribunal risquent de rester lettre morte.

Le problème était et est assez simple, quand il s'agit de petites puissances: même la seule pression morale peut suffire en beaucoup de cas: mais lorsqu'il s'agit de puissances moins petites? Le premier cas de ce genre devant lequel s'est trouvée la Société des Nations a été l'incident de Corfou: la question fut résolue, l'Angleterre ayant mis sa flotte à disposition de la Société des Nations. C'était une solution pratique, mais certes

Digitized by Google

pas une solution juridique: elle partait de l'axiome que l'Angleterre ne pouvait pas elle-même être responsable d'une violation du Covenant: car avec quoi aurait-on pu faire face à la flotte anglaise? On était donc dans une espèce de cercle vicieux: la Société des Nations avait été créée pour éviter la guerre: mais pour imposer ses décisions, lorsque le responsable de la violation était une des grandes puissances, il fallait recourir à la guerre. Résultat: la Société des Nations a pu résoudre quelque conflit entre puissances mineures; dans le cas de conflit entre puissances plus grandes, ou bien elle s'en est lavé les mains, ou bien elle a subi des échecs retentissants.

Les Nations Unies, à la différence de la S. D. N. sont nées dans le réalisme, le cynisme peut-être. On est parti de l'axiome que les grandes puissances étaient au-dela du bien et du mal: les grandes puissances, d'abord trois et puis cinq, se sont constituées les gardiens de la paix: juridiquement, le système était un contresens: il plaçait hors de la loi commune les grandes puissances: pratiquement il pouvait servir à limiter les possibilités de conflit entre les puissances mineures, à condition toutefois qu'entre ces grandes puissances un accord, au moins de fond, puisse être maintenu: le jour où tout esprit de coopération amicale entre les grands s'est démontré illusoire, on s'est retrouvé devant les mêmes difficultés et les mêmes contradictions parmi lesquelles s'est débattue, et est morte, la Société des Nations.

Obliger une grande puissance à respecter les décisions du tribunal international n'est possible que si une autre grande puissance est disposée à lui faire la guerre pour ce but, et si elle est à même de gagner cette guerre.

Par exemple, pour obliger la Russie à s'incliner devant les décisions des Nations Unies sur la Hongrie il aurait fallu que l'Amérique soit prête à lui faire la guerre, même, éventuellement an nom des Nations Unies. Or l'Amérique n'etait pas prête à lui faire la guerre. Tout le reste n'a été que du verbiage.

Nous pouvons espérer qu'un jour le progrès moral de l'humanité, même de l'humanité politique, soit tel que même les plus grandes puissances n'osent se soustraire à l'autorité morale de la loi internationale. Mais ce jour n'est pas encore arrivé, et une diplomatie, une politique qui ne tiendrait pas compte de

Digitized by Google

cette réalité triste, mais vraie, serait une très mauvaise diplomatie.

Une autre illusion que l'humanité poursuit depuis la première guerre mondiale est celle du désarmement. Les deux sont du reste liées entre elles. Des mésures substantielles de désarmement, surtout de la part des grandes puissances, rendraient *possible* la création d'une force armée internationale à même de faire respecter les décisions du tribunal international. Aujourd'hui serait-il possible de concevoir des forces armées des Nations Unies capables de venir à bout de l'Amérique ou de la Russie? Certainement non, autrement que sur le papier.

Du désarmement on en parle, et on en parlera encore: aussi pour la raison très simple que le coût des armements devient de plus en plus lourd. Mais au stade où nous en sommes, est on vraiment prêt à désarmer? Je ne sais pas. C'est-à-dire tout le monde est prêt à désarmer les autres: on est moins disposé à désarmer soi-même. En tout cas même s'il est permis, toujours avec une certaine prudence, de concevoir que pour des raisons d'économie, même relative, on arrive à une limitation concordée de certains armements, il n'est pas concevable un désarmement radical qui donnerait des chances sérieuses à l'organisation juridique de la paix.

En d'autres termes, la seule forme de désarmement qui est encore peut-être concevable est la recherche de l'équilibre des forces à travers une réduction concordée. Pas davantage.

Résultat de tout ceci, une diplomatie double.

D'un côté, plus ou moins sincèrement, on tâche de pousser en avant la politique de l'organisation juridique de la paix; de l'autre côté on s'arrange comme on peut pour réaliser l'ancienne politique d'équilibre, mais plutôt en cachette. La première c'est la femme légitime, la seconde c'est la maîtresse.

Ces deux politiques s'entrecroisent: on tâche de profiter de la politique officielle pour aider la politique officieuse: d'un autre côté la politique officielle gêne parfois beaucoup plus qu'elle n'aide la politique officieuse.

Entre les deux guerres, par exemple, officiellement France, Grande Bretagne et Allemagne avant 1933, ne faisaient que la politique de S. D. N. avec la S. D. N. — A côté la France

Digitized by Google

tâchait, par son réseau d'alliances à consolider la position de prééminence sur l'Europe continentale que lui avait assuré la Paix de Versailles. Mais les traités d'alliance n'étaient plus des Traités d'Alliance. Ils étaient des pactes d'assistance mutuelle dans le cadre de la S. D. N. — La S. D. N., sous la réserve, plutôt platonique de l'art. 19, garantissait à chacun de ses membres ses frontières: la France et ses alliés en donnant une interprétation extensive au covenant tâchaient de transformer la S. D. N. tout bonnement en gardien rigoureux du Traité de Versailles. L'Angleterre, dont cette hégémonie de la France bouleversait la tradition d'équilibre sur le continent, appuyait couvertement l'Allemagne: l'Allemagne à son tour tâchait d'utiliser la S. D. N. et la conférence du désarmement pour défaire le Traité de Versailles.

Après l'arrivée de Hitler au pouvoir le tableau change: la S. D. N. sert de toile de fond au rapprochement franco-russe et anglo-russe contre l'Allemagne: les trois ensemble tâchent de transformer la S. D. N. en un court circuit qui obligerait automatiquement tous ses membres à se coaliser contre le pays qualifié comme aggresseur par la S. D. N. — Spectacle intéressant pour l'historien: France et Grande Bretagne dans la S. D. N. et sous son couvert tâchent de rétablir l'équilibre des forces contre l'Allemagne: l'Allemagne en dehors de la S. D. N. tâche de défaire leur travail. A la veille de la guerre c'était nettement l'Allemagne qui avait gagné cette étrange bataille diplomatique.

Après la deuxième guerre mondiale, théoriquement Russie et Etats Unis sont tous les deux d'accord pour faire fonctionner les Nations Unies. L'Amérique qui, au début, avait ou croyait avoir la majorité bien assurée aux N. U. essayait de pousser au possible le caractère impératif de ses décisions. La Russie au contraire s'attachait à son droit de véto. Amusant peut-être de remarquer que c'est la France la première qui pour tourner le droit soviétique de véto s'est arrangé pour sauter le Conseil de Sécurité et porter les questions directement à l'Assemblée, dont la majorité est maintenant plutôt contre elle tandis que au Conseil de Sécurité elle serait sûre de sa majorité.

De l'autre côté le très vieux jeu de l'équilibre des forces se poursuit. Pacte Atlantique, Pacte de Varsovie, Pacte de Bagdad,

Digitized by Google

de Colombo, l'ANZUS, la Conférence de Bandoeng, et bien d'autres encore. Et pour que rien ne manque au tableau, encore le Sous Comité de Londres pour le désarmement.

Recherche de l'équilibre plus simple et plus compliquée que l'équilibre d'avant 1914. La vieille politique d'équilibre travaillait entre plusieurs puissances: six en Europe, deux extra-européennes dont le rôle, toutefois, était alors très limité. Ce qui laissait un éventail très vaste de possibilités parmi lesquelles on pouvait choisir et évoluer: c'était plus instable et plus stable en même temps.

Aujourd'hui — en attendant qu'une Europe intégrée, une Chine, peut-être une Inde deviennent ou redeviennent des puissances au sens propre du mot, ce qui n'est pas pour demain — l'échiquier est réduit au minimum: seulement deux grandes puissances vis-à-vis l'une de l'autre: les Etats Unis et la Russie. Ce qui ne rend pas les choses plus faciles: un exemple.

Pour résoudre le problème des rapports est-ouest on a beaucoup parlé — et l'on parle encore — d'une nouvelle Locarno. En admettant même, ce qui n'est pas le cas, qu'à la base du conflit Amérique-Russie il n'y ait que manque de confiance réciproque, on oublie que l'importance des Pactes de Locarno n'était pas dans le pacte de non agression entre France et Allemagne, mais dans le fait que ce pacte de non agression était garanti par l'Angleterre et d'Italie, c'est-à-dire par deux puissances dont la force militaire, alors, jointe aux forces de la victime de l'agression étaient plus que suffisantes pour lui assurer la victoire.

Mais maintenant qui est-ce qui garantirait un pacte de non-agression entre Etats Unis et Russie? La France, l'Angleterre, l'Italie avec leurs forces militaires d'aujourd'hui? Ce fameux néo-Locarno ne serait donc qu'un pacte basé sur la confiance dans la bonne foi réciproque: ce qui est justement ce qui fait défaut.

L'équilibre des forces restant, aujourd'hui, comme avant le seul deterrent valable contre l'agression, donc la seule garantie vraie pour la paix et les meneurs du jeu étant réduits à deux, la recherche de l'équilibre ne relève plus, à proprement parler,

Digitized by Google

de la diplomatie, mais plutôt des possibilités des budgets militaires des deux côtés.

Le but de la diplomatie est plutôt la recherche d'alliés — si le mot satellites peut offusquer pas mal de consciences — s'assurer des concours, des bases, des positions stratégiques: on tâche de consolider les siennes et d'enlever à l'autre celles qu'il a ou pourrait avoir. La période que nous sommes en train de traverser n'est pas, ou pas encore, une période d'équilibre, mais une période de recherche d'équilibre.

C'est justement ceci qui bouleverse nos idées: notre conception de la diplomatie, des conversations, de la tractation, reste celle de l'époque de Monsieur Cambon. Russie et Amérique se parlent à coups de poing dans l'estomac et à coups de pied dans le tibia. Ce n'est pas la conversation diplomatique conventionnelle, mais c'est quand même une conversation diplomatique à laquelle il faut s'habituer, et s'habituer à en percer le mécanisme et la portée.

Il y a une autre lutte diplomatique qui se poursuit: celle de la conquête de l'opinion publique. Conquête de l'opinion publique chez ses propres alliés, conquête de l'opinion publique de l'ennemi: et surtout conquête de l'opinion publique de ce monde immense que nous appelons, parfois improprement, de couleur: l'Asie non communiste, l'Afrique, l'Amérique latine en partie. Un monde qui poursuit son rêve de neutralité, qui a sur son territoire des matières-premières clé, et qui dispose de voix très nombreuses à l'Assemblée des Nations Unies: c'est d'eux que dépend la majorité.

C'est la diplomatie de la propagande. Voici encore un point que je voudrais souligner. La propagande a toujours existé: Frédéric le Grand et la Grande Catherine ont été, à leur époque, des maîtres de la propagande, mais cela n'était pas la diplomatie: c'était autre chose. Aujourd'hui, diplomatie et propagande sont inséparables. La propagande pourrait être définie „l'art de la présentation de la politique". Dans cette période de transition dans laquelle nous sommes, et qui est destinée à durer encore de longues années, une politique mal présentée, quel que soit son mérite intrinsèque, est une mauvaise politique.

De vous parler de la politique occidentale versus la politique

Digitized by Google

soviétique, sortirait du thème de ma conférence. Permettez-moi seulement de vous dire que l'infériorité, indéniable, de la politique occidentale vis-à-vis de la politique soviétique est dans le fait que, eux, ils ont compris que diplomatie et propagande sont la même chose: les américains l'ont un peu compris, mais ils sont souvent gênés dans leur action par nous européens, qui nous refusons, dans l'ensemble, de le comprendre.

Cette nécessité nouvelle de la diplomatie-propagande demande un dédoublement de la personnalité du diplomate — et du Ministre. La partie politique lui demande d'être discret, comme avant, la partie propagande lui demande de ne pas l'être.

En partie au moins pour ce qui est de la diplomatie. Car, en principe, ce n'est pas la tâche de l'Ambassadeur de faire de la propagande en première personne. La tâche est plutôt celle de conseiller, de guider son gouvernement dans sa propagande, de contribuer à choisir les arguments et les organes, de connaître suffisamment la psychologie du pays où il travaille de façon à pouvoir dire, avec certitude, quels sont les arguments, les cordes qu'il faut toucher et celles qu'il ne faut pas toucher.

Tâche de grande responsabilité, et pas facile. Car la plupart des organismes chargés de la propagande semblent se préoccuper davantage de complaire, dans leur propagande, leur gouvernement, leur opinion publique, plutôt que l'opinion publique étrangère qu'ils devraient propager. Lorsqu'un secrétaire d'Ambassade prépare un discours pour son Ministre, il se préoccupe davantage de lui plaire que de plaire à ceux qui vont écouter le discours: du point de vue humain il n'a pas tort, du point de vue technique oui.

Cette nécessité de la propagande demande au diplomate encore une adaptation: il doit s'habituer à étudier, à comprendre la psychologie des masses; à diviser la masse en secteurs et à comprendre la psychologie diverse des différents secteurs. Ce qui demande aussi une transformation des habitudes du diplomate.

Avant le diplomate était surtout homme de salon: on le lui reprochait un peu, et on avait tort de le lui reprocher, car les salons étaient alors à peu près la place la plus importante aux fins de la politique étrangère: aujourd'hui ceci est fini. Un

Digitized by Google

ambassadeur devrait être à même de savoir ce que pense et comment réagit le grand chef d'entreprise et la concierge. Et ne pas oublier qu'au fur et à mesure que la masse s'intéresse à la politique, influence la politique — et c'est la conséquence inévitable du suffrage universel —, l'opinion de la concierge tend à devenir plus importante que l'opinion du professeur d'université. Et il n'est pas toujours facile de comprendre les réactions de la concierge. Et ne pas oublier que la propagande qui en appelle à l'intelligence sera toujours en état d'infériorité vis-à-vis d'une propagande qui en appelle aux sentiments, à l'émotivité, à la bêtise humaine. Une bonne propagande devrait être intelligemment bête.

Quel est le but de cette propagande? Persuader l'opinion publique du plus grand nombre de pays possible que la politique de votre pays est bonne, honnête, qu'elle est dans son bon droit, qu'elle respecte le droit et les droits. Pour que cette opinion publique, une fois convaincue, exerce une certaine pression sur son gouvernement pour qu'il ne s'oppose pas à votre politique. Et puisque la politique d'aujourd'hui revient toujours aux Nations Unies, la propagande en fin de compte travaille pour essayer d'avoir la majorité aux Nations Unies.

J'ai parlé tout à l'heure des limitations, essentielles encore, de cette politique de l'organisation juridique de la paix. C'était un rappel nécessaire à la réalité. Mais nous voyons aussi l'ingéniosité, l'acharnement que mettent Etats-Unis, Russie, et tous les autres du reste, dans la mesure de leurs possibilités, pour avoir approbation des Nations Unies, à leur politique. C'est qu'ils sentent, tous, qu'il est très important pour la politique d'un pays d'avoir avec soi la conscience de l'humanité, et que d'une façon confuse, irrégulière parfois, les Nations Unies représentent cette conscience de l'humanité.

Ils tâchent de l'avoir de leur côté: ils n'en sont pas tous à renoncer à leur politique pour satisfaire à cette conscience du monde: France et Grande-Bretagne s'y sont inclinées, plus ou moins de bonne grâce, pour l'affaire d'Egypte, la Russie a refusé de s'incliner pour l'affaire de Hongrie.

Cette conscience de l'humanité existe, elle est une force; on la craint un peu, au moins; on préfère, si possible, ne pas l'atta-

Digitized by Google

quer de front: un bon diplomate se doit de l'admettre: mais il se doit aussi de se rendre compte où va cette conscience de l'humanité, même si elle va à l'encontre des intérêts de son pays.

La conscience du monde a changé, et change encore: elle évolue.

A l'époque de la campagne d'Ethiopie, Mussolini réagissait aux critiques à la politique italienne d'alors en disant: ce que je suis en train de faire n'est que ce que la France ou l'Angleterre ont fait tant de fois sous des latitudes différentes. Techniquement, il avait raison: pratiquement, il avait tort, car la conscience du monde de 1935 n'admettait plus ce qu'elle considérait comme naturel trente ans plus tôt. La conscience du monde de 1957 est encore différente de la conscience du monde de 1935.

La conscience du monde est parfois dure à accepter.

Nous pays d'Europe, malgré tout notre progressivisme possible, nous continuons à penser qu'il y a une belle différence entre tuer des hongrois ou tuer des égyptiens. Déjà pour les américains du nord, il n'y a plus tellement de différence: mais pour les peuples dits de couleur, il est plus tolérable de tuer des hongrois que de tuer des égyptiens. Ce n'est pas facile à accepter, mais c'est un fait.

Un bon diplomate doit en tenir compte: et même plus que cela: car s'il y a une lueur d'espoir de sortir un jour de la loi de la jungle pour ce qui est des rapports internationaux, cet espoir est uniquement dans le développement de cette conscience du monde. Le jour où personne n'oserait aller contre cette conscience serait un grand progrès dans l'histoire de l'humanité.

Un diplomate doit être réaliste, mais il ne doit pas être un cynique. Il ne doit pas être naïf, mais il doit avoir un idéal. Il doit être bon patriote, nationaliste même si vous voulez, mais pas chauvin: il ne doit jamais oublier qu'il a aussi une vocation internationale.

Encore une dernière qualité est nécessaire au diplomate: le mimétisme, qualité celle-ci essentielle.

Pas seulement dans le sens que le diplomate doit s'adapter aux circonstances des endroits différents où il est appelé à travailler. Vouloir se conduire à New-Delhi comme à Washington,

Digitized by Google

c'est aller à un échec certain. Ce n'est pas facile: le sort d'un diplomate, sa position personnelle, se jouent au cours des premières semaines dans un nouveau poste, juste au moment où on ne le connaît pas encore. „Watch your first steps", on ne le dira jamais assez.

Mimétisme surtout dans le sens qu'il doit toujours avoir l'œil et l'oreille ouverts à tous les changements de la situation internationale, et à ses exigences toujours nouvelles. Telle ligne de conduite qui est excellente aujourd'hui peut être très mauvaise demain. On parle beaucoup de tradition de la diplomatie, de règles de la diplomatie. Cela s'applique, certes, aux places à table, mais pas au-delà. La seule règle de la diplomatie, c'est qu'il n'y a pas de règles. Il n'y a jamais deux situations pareilles; il n'y a pas deux questions qui puissent être traitées de la même manière. C'est encore l'intuition, le flair.

En réalité, s'il y a un métier qui est le contraire de la tradition, de la règle, de la routine, c'est la diplomatie. Un diplomate qui pense qu'il connaît son métier est par cela même un diplomate médiocre sinon mauvais: le seul métier, c'est d'apprendre toujours à changer de technique. Le pire ennemi du diplomate, c'est la sclérose: c'est vrai toujours, c'est encore plus vrai dans cette époque de transition dans laquelle nous vivons: tout est possible, rien ne nous autorise à supposer que demain sera comme aujourd'hui.

Je n'ai pas essayé de faire le portrait du parfait diplomate: il n'existe pas. J'ai essayé plutôt d'attirer l'attention sur quelques devoirs du diplomate, sur les responsabilités du diplomate. La diplomatie n'est pas une carrière, c'est une responsabilité.

Digitized by Google

THE AMERICAN DIPLOMAT

by C. Grove Haines

On the eve of World War II, the overseas representation of the United States numbered 4600, mostly local employees, and the personnel of the State Department totalled approximately 700; today the figure for American civilian representation abroad stands well above 30.000, more than a third of whom are Americans, while the number of military service representatives runs to an additional several thousand; and in Washington the staff of the State Department, risen to approximately 4000, is supplemented by an additional several thousands operating specialized agencies engaged in a variety of activities in the field of foreign affairs. This enormous increase of personnel is an index both of the great revolution which has been wrought in American foreign policy in little more than a decade and of the wide sweep of the activities upon which the United States is engaged. All of the traditional boundaries of diplomacy have had to be breached to meet situations of emergency far greater than those which other great powers of the past, richer in experience of the diplomatic arts, have had to meet.

The extraordinary character of this transformation, no less than the magnitude of the accomplishment, can only be appreciated when cast against the backdrop of earlier American history. I should like first, therefore, to address myself briefly to this historical experience which shaped the mold of the American Foreign Service and the basic traditions which continue deeply to influence the structure and character of the diplomatic organization.

Digitized by Google

In the early years of the Republic it was the general view that foreign affairs would be of little concern in the future. Even President Washington, in spite of the special consideration which he gave to the handling of foreign policy during his administrations, shared this opinion and was at first inclined to appoint no diplomatic representatives above the rank of chargé. And the First Congress of the Federal Republic abandoned the idea of establishing a Department of Foreign Affairs, as had been the case under the Articles of Confederation, on the ground that there would be too little for it to do. Instead, provision was made for a Department of State, charged with the conduct of foreign affairs under the direction of the President, but also charged with other responsibilities purely domestic in character. At the end of three decades, the staff of the Department consisted of only a dozen officers while abroad the United States was represented by four ministers plenipotentiary — in London, Paris, Lisbon and Madrid — and by fifteen chargés d'affaires. There were still no diplomatic relations with Austria, Prussia, Bavaria, Saxony or other members of the German Confederation, Switzerland, Sardinia, the Papal Dominions or the rest of Italy.

Yet, in spite of this seemingly casual approach to foreign policy, it actually turned out that diplomacy played a very large role during these first three decades of the nation's history, when the infant republic, still unconsolidated and relatively weak, was caught up in the backwash of European upheaval in the Napoleonic and early post-Napoleonic period. So great were the accomplishments of this diplomacy, so skilful and able those who conducted it that American historians are now wont to refer to these times as the golden age of American diplomacy.

President Washington, in choosing his first Cabinet, attached the greatest importance to the selection of his Secretary of State, precisely because the national security depended to so large a degree upon the manner in which foreign relations were conducted with the European powers; and this practice, repeated by each of his immediate five successors in the presidential office, set the tradition, unbroken through the long years of so-called isolation, that the President's principal cabinet officer is his Secretary of State. It should be added at once that the same

Digitized by Google

care which had been taken by Washington in choosing the forty-one year old Jefferson, already famed on both sides of the Atlantic and with a rich background of diplomatic experience, was not always exercised by succeeding Presidents, though the roster of Secretaries of State carries the names of a number of able men. The first five Presidents succeeding Washington did, however, follow his example and it is not without significance that all of these had distinguished themselves in diplomacy: Jefferson, John Adams, James Monroe and John Quincy Adams as ministers and in two instances Secretaries of State, and James Madison as Secretary of State. There was, in fact, during these first three decades a close connection between diplomatic experience and eligibility for the presidential office. Thereafter, however, only two Presidents, Martin van Buren and James Buchanan served a similar kind of apprenticeship.

In the sixty years between 1830 and 1890 foreign affairs were of distinctly minor importance, except during the interval of the Civil War, when the national security was again endangered. It was during this period that the continent was filled in to the Pacific and the balance of electoral strength, and therefore of political power, shifted from the Atlantic seaboard, with its continued European orientation, to the mid-west and the west. It was likewise a period when the nation was largely free from external menace, thanks in no small measure to the protective screen of the British navy. Under the circumstances, it is hardly surprising that isolationism took firm root and that the conduct of foreign policy should have been attended with general indifference. There is a report from the House Committee on Foreign Affairs for the year 1844 which illustrates the mood and the point of view. It reads in part: "The missions to China, to Austria and to Turkey the Committee considers useless: all the good they do may be better done otherwise... The thirteen subordinate missions as chargé d'affaires, viz. eight in Europe und five in America, may all be abolished — with the triple advantage of strengthening our foreign relations, reducing their cost, and diminishing that executive patronage which is in this respect the most arbitrary and detrimental."

Digitized by Google

The reference which the Committee made to "executive patronage" has a special significance. Beginning with the administration of President Andrew Jackson in 1829, it became the practice with each change of party control to sweep from office many who had previously been employed in the various executive departments in order to provide rewards for party henchmen at all levels. This spoils system, as it was called — and is still called, by the way, though time and experience and the introduction of the civil service system have eliminated its worst abuses — affected every branch of the federal government not excluding the Department of State or the diplomatic and consular representation abroad. In fact, the situation respecting consular appointments was particularly scandalous and it took a hardy administration to resist the pressures from hundreds of party hacks who sought placement in the more lucrative posts. There is on record one instance in which there were seven thousand applications for one position. But it must be pointed out that the Department of State itself and very frequently the diplomatic representation abroad were spared the worst of these evils, partly, no doubt, because of low salary scales, but also, it must be admitted, because most Secretaries of State stoutly resisted the pressures.

The greatest offender was President Grant, who retained only five of thirty-five diplomatic representatives abroad and who made some of the most shocking and unfortunate appointments. As minister to Belgium, for example, he named J. Russell Jones, whose principal qualification was the fact that he was the uncle of Grant's secretary. Jones was described by a contemporary as "one of the most elegant gentlemen ever to preside over a livery stable." President Grant sent his brother-in-law to Denmark and, after failing to persuade anyone else to go to London despatched General Schenck who was equally at home in war, diplomacy and poker and who was eventually forced to resign his post in disgrace. But this conduct on the part of President Grant must be recognized as having been rather exceptional.

Every president since the early 19th century has used his power of appointment to diplomatic posts as one means of paying

Digitized by Google

off political debts, with results that have sometimes been brilliant and in most other cases not necessarily bad. There are recent and current examples which are probably familiar to all of you. Among some of the more fortunate choices of this type I would mention particularly Mrs. Clare Booth Luce, former Ambassador to Italy, Mr. James Zellerbach, present Ambassador to Italy, and Mr. C. Douglas Dillon, former Ambassador to France and currently Undersecretary of State for Economic Affairs. But there were also two appointments in recent times which evoked much criticism: that of Mr. Scott McLeod, who had long been identified with Senator McCarthy, as Ambassador to Ireland; and Mr. Maxwell Gluck, whose ignorance of the Far East seemed to disqualify him in the public view for his assignment as Ambassador to Ceylon. Yet the instances of unsuitable appointments under this system of political patronage have been reduced in our own times to a minimum because serious risks can no longer be taken.

The spoils system during the period from 1830 to 1890, for all of its faults, did not prevent the appointment to diplomatic posts of a number of men of extraordinary talent. I should mention some of these, distinguished professors and scholars, for the most part, and point out to you that from those times to our own day it has been customary to call upon men from the academic world to fill positions at all levels of the diplomatic service. There were George Bancroft and John Lothrop Motley, both great historians, the latter having served for a considerable time in Vienna; Andrew D. White, President of Cornell University; and James Russel Lowell of Harvard; Edward J. Phelps, professor of law at Yale; Lew Wallace, the author of *Ben Hur;* and George P. Marsh, one of the finest scholars of them all, who served for twenty-one years in Italy.

For more recent times I might mention only a few of the scholars who have distinguished themselves at the highest levels of diplomacy: Professor Paul S. Reinsch of Wisconsin who served as Ambassador to China; Professor William L. Dodd of the University of Chicago who was assigned to Germany prior to the outbreak of World War II; Professor Carleton J. H. Hayes, distinguished historian of Columbia University, who represented

Digitized by Google

the United States in Spain during the recent war; and, of course, Professor James Bryant Conant, former President of Harvard University, who was recently Ambassador to the Federal German Republic. But one could name many more American scholars who are today employed in the diplomatie service of the United States. This inter-change between the government and the academic world, which has now become part of the tradition, especially in diplomacy, is in my judgment one of the most fruitful and promising features of American practice.

The foundations fo this were laid in the period between 1830 and 1890. And it was during this period also that a beginning was made in the development of a professional Foreign Service, not, however, as the result of any established formal procedures, for there was no regular system of recruitment or any formal organization of the service. But the Department of State (its personnel still numbered only 69 in 1893) in spite of its low and irregular salary scale attracted capable men, many of whom stayed on for long years of devoted service through changing administrations, thanks to the Department's relative immunity from the spoils system. At diplomatic posts abroad, Ministers were entitled to engage Secretaries of Legation, paying them from their own salaries, and these positions attracted young men of means and ability who found the duties congenial and the opportunities for life abroad rewarding. A number of capable individuals entered the service in this fashion and stayed with it, some of them, like John Hay, to attain real distinction in the realm of international diplomacy.

The evolution of a true professional service, however, paralleled the period of the emergence of the United States to a Great Power position between 1890 and the end of the First World War. By the former date the frontier had disappeared, a vast industrial expansion was already well under way und American commercial interests were being extended to all parts of the globe. There was abroad also a mood of expansionism which found its expression in the Spanish-American War and in a desire to play a role in world affairs, despite the continuing domination of isolationist influences. In response to these impulses, the United States, in 1893—1894 appointed its

Digitized by Google

first ambassadors, four of them to four Great Powers: Great Britain, France, Russia and Germany, and began simultaneously for the first time to give serious attention to the proper organization and administration of a foreign service. By executive order in 1895 all consulates and commercial agencies above a certain salary range were ordered filled under the merit system. Ten years later all diplomatic and consular positions, excepting those of ministers and ambassadors, were brought under civil service regulations; and in 1906 a Board of Examiners was created to examine all candidates seeking admission to the services. But the greatest advance was made with the passage of the Rogers Act in 1924.

This Act consolidated the consular and diplomatic services, previously separately administered, into a single Foreign Service; it made all appointments and promotions of members of the service from vice-consul to counselor of embassy contingent upon merit; it equalized rates of pay at various grade levels and made assignments between the consular and diplomatic services interchangeable; it established the requirement of compulsory home duty at the Department of State for a period of three years for each fifteen years of service; and it created a Foreign Service School for the training of new recruits who were to be selected on a competitive basis through written and oral examinations. Some of the most important of American professional diplomats now on active duty entered the Foreign Service during the early days of the application of the Rogers Act.

Yet it should be pointed out that this charter for the United States Foreign Service, for all of its many virtues, was conceived to provide for a professional service largely keyed to the requirements of traditional diplomacy and failed to take into account the development of highly technical and specialized matters which were no less demanding of coverage than were the customary general political and economic questions for which the Service was being trained. In consequence, a number of United States government offices, particularly the Treasury and the Departments of Agriculture, Commerce and Interior, began the practice of sending their own representatives abroad. This

Digitized by Google

procedure caused not a little jealousy and confusion, for while the representatives of these offices were attached to diplomatic missions they were not subject to ambassadorial control until 1939 when President Roosevelt consolidated them with the regular Foreign Service.

No new recruits were brought into the Service during the war years but a variety of agencies were created to engage in special activities abroad. Some of these were dismantled when hostilities ceased while others were transferred bodily to the Department of State. The problem of reorganization was a formidable one and along with it there was the problem of providing for a Foreign Service capable of meeting the greatly expanded requirements of the post-war period. The Foreign Service itself was largely instrumental in drafting a piece of legislation, the Foreign Service Act of 1946, which was intended to cope with these problems. It was an elaborate document which reaffirmed the concept of a unified Foreign Service first made explicit by President Roosevelt's executive order of 1939, which revised and adjusted salary scales, provided for an expansion of the service and therefore for increased regular recruitment, set up a Foreign Service Institute in place of the older Foreign Service School for the training of newly enlisted personnel, and encouraged the admission to the Service of Special and Reserve officers to meet exceptional and limited needs.

Unfortunately, the high hopes entertained by those who drafted this legislation proved to be illusory. For one thing, the demands of the cold war constantly outstripped the available supply of trained personnel for which the Act had provided, so that the tendency on the part of other government offices to set up their own services was soon revived. Moreover, the Act had scarcely been implemented when a wave of passions, springing from the frustrations of the cold war, harnessed and exploited by Senator McCarthy, swept the country and soon threatened to engulf the State Department and the Foreign Service of the nation, which were its first and principal victims.

It is a signal fact that in the United States there has long been a disposition to hold the State Department and diplomacy in general in suspicion. The very secrecy which shrouds the

Digitized by Google

functions they frequently perform, their contacts with the little known and little understood outer world, the formalities which surround their activities, and, above all, the fact that unlike other government departments they have no special constituency to serve and in turn defend them, have contributed to this unfortunate situation. It was therefore not particularly difficult for Senator McCarthy and his followers to generate hostility toward the Department and the Foreign Service, the moreso since an unfortunate combination of events in which both were involved in a special way offered an exceptional opportunity. There were first of all accusations of disloyalty against one of the former important officials of the Department who was found to be guilty. Then there was the shocking news that China had been lost to the Communists, an event for which the public had not been adequately prepared by the Department and for which the Department and the representation in China were curiously blamed. And tied into this, though it had no connection with the State Department and the Foreign Service, was the news that the Soviet Union had exploded its first atomic bomb and that one of the great British scientists who had worked at Los Alamos had freely admitted that he had been passing scientific secrets to the Russians for some years.

I do not wish to review the sorry spectacle of McCarthyism, now fortunately only an unpleasant memory, but some reference to its devastating effects upon the State Department and the Foreign Service is called for. The China service was decimated and two of the ablest and most competent officers of the highest rank were harried from the Service. Literally hundreds of younger men were exposed to security investigations and confronted with accusations without being entitled to confront their accusers. Fear and uncertainty spread everywhere. Distinguished men, mostly notably George Kennan, resigned from the Service, which by 1954 seemed to many to be demoralized beyond repair. But McCarthy overplayed his hand. There was a revulsion of public opinion against him and before long he was repudiated by his own colleagues in the Senate. Thereafter, he soon faded into the background and obscurity. The damage which he had done to the reputations and fortunes

Digitized by Google

of many men could not be repaired, but his passing from the stage revived faith and hope in the diplomatic service. And today, four years later, it may be said that most of the wounds which he inflicted upon the institutions of American diplomacy have been healed.

Even before the McCarthy era had ended, a special public committee appointed by the Secretary of State to consider necessary reforms in the diplomatic service was bringing its studies to completion and plans were being made for their implementation. These Wriston reforms, as they were called, after the chairman of the committee, integrated the Foreign Service and the Department of State under a single administration, thus bringing United States practice into line with that of the older powers; it provided for a major re-invigoration of in-service training; and it broadened the system of recruitment. The number of candidates now standing for the preliminary written examinations for admission to the service is running in the magnitude of 2500 per year. Approximately 500 succeed in passing, and these are subject to a number of subsequent examinations, so that the number finally admitted is rather small.

There is now a professional career service of approximately four thousand officers interchangeable between the field and the Department and it is interesting to note that 54 of the 76 American Embassies are headed by members of this service. The remaining 22 ambassadors are non-professionals, political appointees for the most part, in line with established tradition.

There has always been a strong feeling among the professionals that the entire service should be put on a career basis but this is not likely soon to occur partly because of long-established party and presidential traditions, partly because there is unquestioned merit in using the services of capable non-professionals from time to time, and partly because of the niggardliness of the Congress in providing adequate compensation for those who are called upon to serve in such posts as London, Paris and Rome. Besides, it must always be borne in mind where the United States is concerned that under the constitution an ambassador is appointed by the President and is the personal

Digitized by Google

representative of the President abroad. While at his post, he outranks everyone except the President, including the Secretary of State as well as the Vice President. In the nature of things, it is not very probable that a President will fully abandon his constitutional privilege in respect to ambassadorial appointments.

In reality, the complaint against the "amateur" diplomats in the American service, whether they be "amateurs" in the upper or lower echelons, need not be taken too seriously. There is a place for them as well as for the professionals, and their accomplishments, on the record, are not lightly to be disparaged. Mrs. Clare Booth Luce might well be cited as an example. A playright and journalist, wife of the owner of some of the most important periodicals in the United States, a woman of exceptional intelligence and beauty, she came to her ambassadorial post, a political appointee, without background of experience in the arts of diplomacy, to face an official community which was not particularly happy at her coming. She made some highly publicized mistakes of judgment at the outset, mistakes which the professional would have avoided, but she learned with extraordinary rapidity, and an objective judgment today of her role during the course of four years would conclude that it was filled with skill and was marked with more than ordinary success.

There are, of course, a number of outstanding professionals who have filled or are continuing to fill some of the most important and delicate positions in the service. No one could overlook in this category the name of George Kennan, who though no longer with the service will long be remembered for the profundity and insight displayed in his reporting from Moscow, and even more for framing the basic policy paper on which the Marshall Plan was based and from which the so-called policy of containment emerged. Charles Bohlen, recently Ambassador to the Soviet Union, and Llewellyn Thompson, presently Ambassador to the Soviet Union, are clearly in this same category: men expertly trained in Eastern European and Soviet affairs, skilled and experienced in the diplomatic arts. If one excludes London, Paris and Rome, to which professionals cannot be appointed unless they possess

Digitized by Google

independent wealth — Mrs. Luce, for example, was obliged to spend $ 30.000 a year beyond her salary and allowances — it may be noted that the professionals occupy most of the important posts. Altogether they are a group of highly competent people.

The role of an American ambassador has changed considerably since the end of the war. Because of the complexities of the international situation as well as because of the ease and speed of communication, he is now far more tightly bound by instructions when engaging in negotiations than had previously been the case. But far more significant than this is the fact that the most important negotiations are likely to be conducted these days in Washington at high level conferences with the Secretary of State or by the Secretary of State at conferences and meetings abroad. Indeed, the Secretary of State has become, unlike his predecessors in pre-war years, the chief diplomat among the diplomats. One student calculated in 1956 that Mr. Dulles had by that time "gone a distance about equal to 11 times around the earth at the equator" and had visited 38 countries, some of them more than once. Additionally, he estimated that Mr. Dulles had had to spend 36 percent of this time away from his desk. I am sure that the Secretary has surpassed all of these records during the last two years. The fact is that the burden which has been thrown upon the Secretary's shoulders is very nearly insupportable. Yet his assumption of so many heavy diplomatic responsibilities has not meant that the ambassadors have been reduced to glorified messenger boys as is sometimes said. A broad range of negotiable matters still lies within the area of their activities, while in nearly all other respects their obligations and responsibilities have multiplied: in social functions and representational activities, as the natural consequence of the American power position and its deep immersion in world affairs; in the vast expansion of reporting duties, which have now reached far beyond the traditional political and economic routine; and, above all, in the administration and coordination of all the representational activities of the United States government within the area of his jurisdiction.

Digitized by Google

In this last respect, the American ambassador's situation is probably unique, if not always in substance then certainly in degree. Between 1946 and 1954, the United States felt called upon to respond to a number of emergency conditions, both economic and military, and did so by means of emergency measures which very often confused the status of the diplomatic missions abroad. The aid mission to Greece in 1947, for example, enjoyed a semi-autonomous status and when the Marshall Plan was inaugurated not only was its administration made independent of the State Department but its country missions, headed by ambassadors, were not made responsible to the regularly accredited ambassadors. Although the results were, fortunately, less divisive than might have been anticipated, thanks to the generally friendly and cooperative relations between the mission and the regular ambassadors, there was nevertheless not a little overlapping and duplication of efforts among their respective staffs and some understandable confusion in the minds of European officials as to who spoke the official foreign policy of the United States. The addition of the United States Information Service as a separately administered organization in 1953 and the very substantial military representations despatched under the Mutual Defense Assistance Program and the Mutual Assistance Advisory Groups added still further complications and led to the issuance of an Executive Order in November 1954, presently in force, which made the regularly appointed ambassador responsible for the coordination of all the activities of all the missions in the country to which he is accredited.

Harold Nicolson once listed the characteristics which he believed the good diplomat must have as truth, accuracy, calm, patience, good temper, modesty, loyalty, intelligence, discernment, prudence, hospitality, charm, industry, courage, and even tact. For the current American ambassador at one of the greater posts, he might now add as well an exceptional capacity for administration. The coordination of so many diverse activities is a formidable task and although many of the decisions which have to be taken can be assumed by responsible subordinate officers, many others can be taken only by the ambassador.

Digitized by Google

Daily, sometimes even hourly, conferencing is necessary and in the fulfillment of this responsibility the ambassador is never really off duty. And besides, he is still obliged to engage in a host of representational activities which make exceptional claims upon his time, his energy and his skill as well. I think it may be said that the wide sweep of a contemporary American ambassador's duties and the particular administrative talents which are required of him now clearly justify the calling from private life of men to fulfill these duties when occasion demands. For it is not always the case that the trained and accomplished Foreign Service officer, for all of his skill and talent, will be equipped to fill them.

When I first considered what I would say today, I was tempted by the title which had been assigned to draw a life sketch of the diplomat who probably symbolizes American diplomacy throughout the world, or possibly to describe a mythical diplomat, a composite of the various American types. Either of these might have been interesting in its way but hardly true. For an outstanding characteristic of American diplomatic representation throughout its history, and certainly more-so today than ever before, has been its diversity rather than its uniformity. There is now, after some fifty years of development a career foreign service which may be typed, a service skilled and experienced in traditional diplomatic usages, in the ways und means of dealing with foreign governments, and which is the backbone and sinew of all American representation. But it is after all only a small part of the total American personnel engaged in activities which are diplomatic in character. The remainder are drawn from all walks of life, from business and the arts, from journalism and science, from the academic professions. If this at times has been a source of weakness it has also been a source of strength and can continue increasingly to be a source of strength in the future. No one would contend that diplomacy can any longer be contained within the relatively narrow limits of policies and politics, though these will always provide the framework within which diplomacy must operate and will always require a strong nucleus of well-trained and experienced professional officers.

Digitized by Google

In the field of diplomacy, the United States has been obliged for the last decade to confront situations of unprecendented gravity and to assume a role of leadership, as the great bastion of the West, which it had never contemplated, which it had not sought and would willingly have avoided, and for which its experience and traditional inclinations had not prepared it. The remarkable fact is not that it has made mistakes and has from time to time experienced embarrassing growing pains, but rather that it has managed so well both in revolutionizing its basic foreign policy and in adapting its diplomatic service to meet the needs of the time. The institutions of American diplomacy are passing through a stage of transition such as no other great power of history has been called upon to face. We may take it for certain that the characteristic American diplomat who will eventually emerge from this process will be less given to nurturing some of the false hopes and beautiful illusions which had been a part of America's world view in the past, and that he will be far more cosmopolitan than his predecessors of earlier decades, except perhaps for those who guided the destinies of the nation in the first three decades of its history.

Digitized by Google

Digitized by Google

THE BRITISH DIPLOMAT

by Christopher Mayhew, MP.

May I begin by making clear that this survey is made, not by a professional diplomat, but by a politician, a former junior minister at the British Foreign Office.

A great Austrian ambassador in London, Count Mensdorff, who had a wide experience of British politicians and ministers in their dealings in foreign affairs, wrote about them as follows:

"British ministers and politicians are far more ignorant, inexact and amateurish than we believe. A good deal that we interpret as deceit is in fact merely the result of ignorance and superficiality, and is due to carelessness and confusion. Almost without exception, they have no clear idea about foreign conditions."

I do not know if this is still the general view about my colleagues and myself held in Austria. If so, I can hardly hope for my words, however moving, to carry much weight. But at least my survey will raise no great expectations; for which I should be grateful.

Let me begin with something of the history of the British diplomat, insofar as it is any different from the history of diplomacy in other countries. Then I would like to say something about the British Foreign Service as it exists today — its structure and organisation, and the training and recruitment of officials. Then I would like to ask: who really decides British foreign policy? This, after all, is what the non-British diplomat needs to know particularly — what I should really want to know if I were in your position. And one can go very wrong,

Digitized by Google

after all. I recently read a study of the British Diplomatic Service by Mr. V. F. Petrov of the Soviet Institute of Foreign Relations. The summary at the end of this long and detailed memorandum reads as follows:

"A small group of financial bosses is the main factor determining the work of the diplomatic apparatus, since in Britain supreme power belongs to those who control the finances."

Finally in my address, I will say a few words about the future of the British Foreign Service.

The first British ambassador was Sir Charles Wingfield. He was dispatched to the court of Charles V in 1500, a few years after the fashion of appointing permanent diplomatic representatives had been started by the Venetians. In the early day, British ambassadors, like those of other countries, carried a good deal of prestige as the personal representatives of their sovereigns. They were usually chosen by him, though not always paid, and themselves in their turn chose their entourage. Their manner of living was high: but their reputation, unfortunately, generally low: they were widely regarded as spies and liars; and it was an English ambassador, Sir Henry Wooton, who wrote, in the seventeenth century, in a hotel book in Augsburg the famous remark:

"An Ambassador is an honest man sent to lie abroad for the good of his country."

Quite a good epigram, though it very properly cost the ambassador his job.

Altogether the job of a British diplomat at that time was a particularly delicate one. The monarch at home still controlled foreign policy with a tight hand, and often with very little understanding of the problems involved. Devotion to the royal interests was held to override not only all other political considerations but also moral standards. An ex-member of the British Foreign Service, Sir Victor Wellesley, has said very firmly:

"The characteristics of diplomacy under absolutism were mendacity, espionage and bribery."

In his efforts to get an Anglo-Russian alliance, for example, Lord Malmesbury found himself obliged to carry out a serious

Digitized by Google

flirtation with the Empress Catherine, and would dart out to secret assignations from the Emperor's card table. British diplomats were also expected, if occasion arose, to steal documents, and of course bribery was common form. A flagrant instance was the large-scale bribery, secretly negotiated and long continued, of our King Charles II by Louis XIV.

The same Lord Malmesbury to whom I have just referred is said to have returned from Russia poorer by £ 20.000 in bribes. Yet he was not dishonest or corrupt. He was indeed outstanding in his profession. Talleyrand had this to say of him:

"I hold him to have been the ablest minister of this time. It was impossible to surpass him. All one could do was to follow him as closely possible."

At this time, British ambassadors had no regular salary, no entertainment allowance, and though they usually had great private wealth, they never knew when their job was going to end, and had no certainty of a pension afterwards. They themselves not only chose their own attachés and secretaries, but paid them from their own purse.

It was during the eighteenth century that things became a little more systematic. Partly under the influence of the Versailles court which demanded greater elaboration and formality in court procedures, it became quite common for young men to be attached to ambassadors in order to be groomed and taught the art of diplomacy. And by the beginning of the nineteenth century, the idea at least of a regular service was already there. The Foreign Secretary of the time, Lord Castlereagh, issued a circular on 1st January 1816, which announced that the Prince Regent intended to nominate from time to time "To such of the Ambassadors or Envoys as the emergency of the service might point out, one or at the utmost two Attachés to be domesticated in his family". This was intended to provide a succession of properly qualified budding diplomats to serve in their turn.

The Foreign Office as such, under the control of a single Secretary of State, had begun in 1782; and in 1790 the new Foreign Department was moved to about its present position

Digitized by Google

in Downing Street. The first Secretary of State, in 1782, was Charles James Fox; and there was also one Parliamentary Under-Secretary — his portrait hangs today on a wall in the present Parliamentary Under-Secretary's office, together, I may say, with my own and those of all the intervening Parliamentary Secretaries, not less than 176. Incidentally, among them was the playwright Richard Brinley Sheridan.

There was also, at that time, one Permanent Under-Secretary, a Chief Clerk and nine other clerks. That was the total staff then engaged in foreign affairs at home; and of course they were not nearly as hard worked as their counterparts today. They dealt with a few thousand dispatches a year, as against perhaps a quarter of a million dispatches a year today. Life was leisurely. There used to be a vast, antique bookcase in the Parliamentary Secretary's office behind which, it is said on good authority, one of my predecessors habitually dropped and lost papers asking questions for which he could think of no satisfactory answer.

Gradually, however, the staff grew, departments multiplied. Young men were taken on in the proper manner. One eminent Victorian novelist, Thackeray, however, seems to have had a poor opinion of them.

"Mon Dieu, what fools they are! What dullards! What fribbles! What addleheaded simple coxcombs. This is one of the lies of the world, this diplomacy: or how we suppose that were the profession as difficult as the solemn red-tape-men would have us believe, they would invariably choose for it little pink-faced boys from school, with no other claim than mamma's title, and able at most to judge of a currible, a new dance or a neat boot?"

Mr. Thackeray links hand here with Mr. Petrov, whose solemn Marxist survey states:

"British diplomats are mainly recruited from the offspring of the British aristocracy, the higher officer class, the higher bourgeoisie and civil service, permeated with snobbery and class prejudice."

In 1856 the first examination for entry into the Foreign Office was instituted, though the candidates still had to obtain nomination from the Secretary of State. The only subjects were

Digitized by Google

hand-writing, spelling, precis-writing and translation from French. The overseas diplomatic service, still quite distinct from the Foreign Office, really began in 1861, when regular grades were established, together with regular pay and arrangements for promotion. 400 £ a year of private income was still a necessary qualification for entry — partly because one could not live on the salary, and partly as a test of social suitability.

At the outbreak of the First World War the total staff of the Foreign Office was still extraordinary small — only 176, including every possible category down to doorkeepers and office cleaners. The overseas diplomatic and consular services too only had 446 members altogether — only 150 of them career diplomatists. In those days all three services, Foreign Office, diplomatic and consular service, numbered less than 700, as against 12.000 today.

Not until 1919 were the Foreign Office amalgamated with the overseas diplomatic service. From then on interchange between home and overseas posts became a regular practice, to the great benefit of both sides.

However, the amalgamation of 1919 still left out the consular service which had grown up very much on its own, shaped by the differing requirements of different regions of the world. And the rapidly developing commercial diplomatic department was also left out. So were the still embryo information departments. The foreign office press and infomation department had begun on a large scale during the First World War, but had nowhere near reached the proportions of today.

A feature of the inter-war years was the psychological gulf between the consular and diplomatic officials. Private means and social graces were never considered necessary for consular work, and this was partly responsible for a very conscious feeling of inferiority on the part of the consular, and a corresponding consciousness of superiority on the part of the diplomatic officer. Many individual consular officers would stoutly maintain that they much preferred being consuls, and certainly, in the junior grades at any rate, the work was often more varied and practical — but the fact that entry into the consular ser-

Digitized by Google

vice was undoubtedly easier, and that the candidates came from a far wider social field, did give rise to an entirely bad feeling of separation from the diplomatic service.

All this disappeared after the great Eden—Bevin reforms, planned in 1943, and carried out soon after the war. These amalgamated all five sections of the service — Diplomatic, Consular, Commercial Diplomatic, Information and Foreign Office into one combined service. Successful candidates can be posted to any of the services, and pay conditions have been standardised.

May I then quite briefly outline the structure and organization of the Foreign Office as it is today. The foreign service consists of four branches:

Branch A corresponds to what in home affairs we call the administrative side, what the Americans would call the executive side.

Branch B consists mainly of clerical workers, archivists and so on — but also provides for its members some consular posts, and since the reforms of 1943, various opportunities for transfer to Branch A.

Branch C consists of shorthand typists and copy typists.

Branch D consists of messenger staff and so on.

It is with Branch A that we are mainly concerned now. It is responsible for negotiating and conducting relations with foreign countries, and advising on foreign policy. The other branches, apart from consular and information officers in Branch B, are mainly engaged in helping the carrying out of this function.

Branch A is divided into nine grades, each with its appropriate rate of salary. But there is also the familiar classification, dating with some modifications from the Congress of Vienna, — that of Minister, Counsellor, first, second and third Secretary. Any foreign office entrant can, however, start off as a third secretary in the Foreign Office, be posted as second secretary (information) abroad, return as second secretary and be posted (and promoted) to Consul in Chicago, and return as counsellor — finally ending up as ambassador.

Digitized by Google

Finally, the Foreign Office is also divided, of course, into different departments. There are three kinds: the political departments which correspond to a definite geographical area of the world, and often change; then there are what are known as the functional departments, such as the Treaty and Nationality Department, the Information Departments and other departments dealing with commitments under O. E. E. C, NATO, U. N. and so on; finally there are the administrative departments, the Archives department, Conference and Supply department, Library and so on.

May I say a word now about the recruiting and training of the British Diplomat.

One of the strongest and most common criticisms regarding the British Foreign Service is that it is socially exclusive, recruited from the upper classes and the upper middle classes. Mr. Petrov, whom we have quoted, is not the only man to be worried about this — the criticism is also heard inside Britain.

It cannot be denied that the upper and upper middle classes in Britain are, overwhelmingly, the most important breeding ground for Britain's diplomats. There are cases of foreign servants — for example that of Lord Strang, until recently Permanent Secretary — who came from a crofter's family, small farm people, in Scotland. But the overwhelming majority of British diplomats have been to one of our so-called public schools. This is true even today of the new entry: in 1956 and 1957, 75 per cent of the new entrants came from these public schools which charge large fees and cater for a small minority. Most of their students go on from there not merely to a university, but to one of the two universities which above all confer social prestige in Britain — Oxford or Cambridge.

Though it is possible to exaggerate it, I think it is difficult to contest that this is a source of weakness — this dominance of an upper or upper middle class background among British diplomats. Other things being equal, it would be better to have young men joining the service who were not only able, intelligent and public-spirited, as in fact the average entrant

Digitized by Google

today is, but who also reflected a wider band of the social spectrum in contemporary Britain.

But why does it happen? It is not the fault of the foreign service itself. Our recruiting methods are, in my view, exceptionally appropriate and fair. There is no bar to entry, provided one is under 24. The only preliminary qualification needed is a university honours degree of at least second class standard, and if you don't have this you can take instead a special written test intended to be of the same standards.

After this, you get a short written qualifying test which includes an oral tests in foreign languages — though linguistic brilliance is not necessary for success. After about forty per cent of the candidates have been weeded out in this way, the rest face what is called the "Country House Test" — so called because it used to be held, when it was first instituted at the end of the war, in a very beautiful country house near London. The name has stuck though the tests are now held in London. The tests are based on those used during the war for the selection of officers for the Armed Forces — though, needless to say, the qualities required are not at all the same.

All the candidates are divided into small groups, each with its own examining staff — a chairman, an observer and a psychologist. The tests consist of interviews, oral and written tests; some are pretty straightforward intelligence tests, some are designed to test character and ability — and some are to test practical ability, that is, there are impromptu group discussions, and committee work with each member of the group in turn chairing a meeting dealing with an imaginary political-administrative problem (such as being shipwrecked on an island with a hundred passengers, half of them coloured, half white, and ten per cent Communist). But previous records and reports from schools and universities are also taken into account, so that all types of candidates have their chance to show their best. It is clearly a better and fairer way of choosing candidates than the old one, where academic brilliance counted far more, and other qualities, in spite of interviewing boards, were inevitably taken less into account.

At the end of the three days of the tests described, the

Digitized by Google

candidates still face an extremely intimidating final selection board, consisting of representatives from the Foreign Office itself, of industry, the trade unions and universities and the civil service, under the chairmanship of the first Civil Service Commissioner.

Since 1947 women have been eligible for entry in this manner.

However, my main point is, that the method of selection of candidates is imaginative, fair and successful. It is not true that preference is given to particular social classes. What is true is that in the British system of education an opportunity is given to fathers who can afford it to buy for their sons a type of education which fits them particularly well for entry into Oxford or Cambridge and for diplomatic life. This is a criticism — if it is a criticism — of the British system of education rather than of the British foreign service. It is an error to jump to the conclusion that, to quote Mr. Petrov once more,

"Modern methods of selecting candidates for the diplomatic service in Britain are carefully calculated to retain diplomatic posts in the hands of the ruling class."

This is untrue, and also typifies a very common error among foreign observers, especially from Communist countries, of attributing to artful planning something which arises fortuitously out of a mixture of tradition and muddle. Nevertheless, no one can deny the common social and educational background of the overwhelming majority of British diplomats; and it is from this that we get one general characteristic of the British diplomat, to which I am prepared to commit myself: it is that British diplomats, both inside the Foreign Office and in posts abroad, are, by and large, extremely loyal to each other, work together as a team — better than do the diplomats of many other countries.

Here, I know, I am treading on most delicate ground. But I think it is true. If, inside some capital, you find an Embassy, where the Ambassador has one policy, the information office another, the Military Attaché the third, and the Assistant Military Attaché a fourth — it is less likely to be the British Embassy than the embassy of some other country.

Digitized by Google

One other impression I will venture — that where British diplomats are required to make speeches at conferences or other occasions they do so with greater brevity than the diplomats of other countries. If this is so, it must be marked of as an important point in their favour.

On the other hand, against them it must be recorded that the language they use on these occasions will, all too often, be their native tongue, even where a foreign language would be more appropriate. For generations our position as an island has secured us, not only against the danger of foreign invasion, but also from the peril of having to learn other languages. And today, English is so widely used and understood, and other people are such good linguists, that the ordinary Englishman is still tempted to be lazy and not to bother. Entry into the foreign service is possible without fluent languages, as I have explained, and though various inducements, including financial inducements, are held out to foreign servants to become proficient in various languages, we are almost certainly behind other countries in this respect.

I have heard people argue one further general statement about British diplomats: that they are not afraid of taking the unpopular line in delicate questions at international conferences and, so to speak, to keep the conference down to earth and in touch with reality. But most of this talk comes from the British diplomats themselves, and it is interesting to know that the same claims are put forward by each speaker on behalf of the diplomats of his own country.

It is, however, dangerous to generalise, especially on the basis of my own very limited experience, and I think the only confident generalisation I would make is this readiness of British diplomats to work together, in their loyalty to each other, and also, of course, to the government of the day. Governments come and go, but the Foreign Service is permanent, and must — and does — offer impartial advice with complete integrity to whoever occupies the Foreign Secretary's desk.

I can speak with some experience on this subject, having been Parliamentary Under-Secretary in the Labour Government.

Digitized by Google

All the Labour ministers would endorse this verdict of Lord Strang:

"The British diplomat has at all times prided himself, and not without justification, on scrupulously suppressing his own individual viewpoint, and loyally representing the national attitude as embodied in that of the government of the day."

As for the tradition of British diplomacy itself — one distinguished critic, Sir Harold Nicolson, has described our diplomacy as essentially that of a mercantile state.

"Their theory of negotiation", he says, "is based on the assumption that a compromise between rivalries is generally more profitable than the complete destruction of the rival. That negotiation is not a mere phase in a death-struggle, but an attempt by mutual concession to reach some durable understanding. — That 'national honour' must be interpreted as 'national honesty', and that questions of prestige should not be allowed to interfere unduly with a sound business deal. — That there is probably some middle point between the two negotiators which, if discovered, should reconcile their conflicting interests. And that to find this middle point, all that is required is a frank discussion, the placing of cards upon the table, and the usual processes of human reason, confidence and fairdealing."

You may well think that British policy, and hence British diplomacy, has not always followed this pattern. But it remains a good summary, I think, of the general attitude of mind of any British diplomat.

There is another attribute of the British diplomat often quoted by foreigners with some justification — his maddening refusal to commit himself or his government. This was extremely well put by Lord Palmerston many years ago. He was writing, perhaps appropriately, to our ambassador in Russia:

"It is not usual for England to enter into engagements with reference to cases which have not actually arisen, or which are not immediately in prospect; and this for a certain reason. All formal engagements of the crown which involve the questions of peace and war, must be submitted to Parliament, and Parlia-

Digitized by Google

ment might probably not approve of an engagement which should bind England prospectively to take up arms in a contingency which could not as yet be foreseen."

Even at that time, when public opinion and indeed Parliament itself exercised far less direct control over the conduct of international relations, we have a Foreign Secretary pointing out in fact the chief difference between autocratic and democratic governments in forming their policies and instructing their representatives. This is still a feature of British diplomacy, though less marked than it used to be, and less marked than in some other countries.

And this leads me on to the next part of my address. I want to ask the question: who really decides British Foreign policy?

On paper, of course, it is the monarch, in whose name all treaties, appointments and all the other work of diplomacy is carried on. Nothing has changed on paper. And of course, in our past, foreign affairs were considered very much the personal concern of the monarch. In the days of Elizabeth I the Queen was very much in control — intriguing mainly with and then against Spain, which constituted then the major threat to Britain's independence. It was she who uttered the famous phrase — referring to her own ambassadors, and their acceptance of foreign decorations: "My dogs shall wear no collar but my own." Though hardly a felicitous description of the British diplomat of the day, it was sound policy, and even today, foreign service officers are allowed to accept foreign decorations only in very special circumstances.

After Elizabeth, the most striking monarch to take a wide and personal interest in foreign affairs was Charles II. He was driven to this largely by shortage of money. His personal intrigues, both with the Netherlands and with Louis XIV were often kept completely secret from his chief ministers and from Parliament. Even Queen Anne considered foreign affairs her prerogative: but with the Hanoverian kings, about the end of the 18th century, the influence of the monarch in diplomacy began to wane. The king was still much consulted, but increasingly worked through his ministers and not behind their backs.

Digitized by Google

Queen Victoria's influence in foreign affairs was still considerable. Her family connections spread out over the courts of nearly the whole of Europe, in the days when monarchs still counted for much in international affairs. Palmerston disagreed with her often, but acknowledged her influence. And even later we find Gladstone writing:

"Personal and domestic relations with the ruling families abroad gave openings, in delicate cases, for saying more, and saying it at once more gently and efficaciously than could be ventured in the most formal correspondence and under contacts of governments."

The same tradition of family contacts was continued, for the same reasons, by King Edward VII well into this century. King Edward was credited with playing a great part in the preservation of peace before his death and is rightly regarded as the principal British architect of the Entente Cordiale with France before the First World War.

But after that war, of course, the family system broke down. The whole sphere of international relations became vastly more widespread and complicated, and the influence of the monarch today in foreign affairs rests solely in the by no means inconsiderable part the Queen plays in strengthening ties of sentiment between many of the member nations of the British commonwealth.

If not the monarch, then, — who decides British Foreign Policy? To what extent is it the Foreign Secretary himself?

To this the only answer that can be given is: it depends on the personality of the Foreign Secretary himself. Since the war we have had outstanding examples of foreign secretaries who played a very big, and a very small part in formulating policy.

We should take as an outstanding instance of the first Mr. Ernest Bevin. It is quite wrong to state, as some do, that Mr. Bevin accepted the advice of his foreign servants. He was an initiator of policy to an extraordinary extent, and bears a great personal responsibility, not only for the British attitude toward, but for the very initiation of the Marshall Plan, The Brussels Treaty, the North Atlantic Treaty, and

Digitized by Google

— for good or ill — the Middle Eastern policy of the Labour government.

He dominated the Cabinet, which included a number of most formidable personalities, including some, such as Mr. Aneurin Bevan, whose views often conflicted with his own. In his partnership with Mr. Attlee, himself a strong personality, which was extremely close and friendly, he was the leader on major questions of foreign policy.

Mr. Bevin also dominated his own party. Opposition to him on the left of the Labour Party was often very strong. But he rode it down, with an extraordinary strength and astuteness. In Parliament, though no one would call Mr. Bevin a Parliamentarian, he invariably carried the day.

On the other hand, much of this was due to an outstandingly strong personality. It would be wrong to suppose that the ordinary run of Foreign Secretaries has anything like as much personal impact on policy, as against the Prime Minister, the Cabinet, the Foreign Office, Parliament, his own party, and, of course, his country's allies.

Parliament's part in making foreign policy is greatest in time of crisis. On day to day matters, parliamentary control is light. Many of the issues are so complicated that only a few members are sufficiently well-informed to have much influence over it. It is hard to rally political forces against the government on a minor issue of foreign policy.

But on major issues such as the Suez crisis, Parliamentary opinion makes itself felt with considerable force.

The influence is not always on straight party lines. In fact, one of the outstanding features of the formation of policy since the war has been the growth of bi-partisanship. This stems from three major causes.

First, because the major threat to British interests since the war has come from the rise to power of Soviet communism. Opposition to these forces is something shared between the major parliamentary parties. Before the war, when capitalism and capitalist imperialism and fascism were held to blame, there was much less unity.

The second reason is that our foreign policy now rests on

Digitized by Google

so many ties with other countries that sudden switches of policy simply are not possible. Bevin said as long ago as 1948: "The day when Britain could declare a foreign policy of her own, independently of her allies, was gone." Our room for manoeuvre is nothing like so wide as it was before the war: almost every act of policy has to be cleared with innumerable friends and allies in Europe, across the Atlantic, and in the commonwealth. This makes those sharp divergences of opinion which were common before the war less practicable today.

Finally, the increasing complexity of foreign affairs makes for bi-partisanship. Issues of principle tend to get obscured in a mountain of detail. Sharp differences of view become muffled.

All this is not to say that we have a bi-partisan foreign policy. We certainly haven't. Not only do issues arise, such as Suez, which divide the nation and provoke the most furious debates between parties in Parliament. There is also no regular formal consultation of the opposition such as is common in the United States for example. But there is an underlying general basis of agreement; and a reluctance in many part of the House of Commons to embarrass the government of the day in its conduct of foreign policy. This is based on a number of different considerations. There is the realisation that where it is possible, without violating principle or conscience, to preserve national unity on foreign policy, that policy will have a good deal more impact in world affairs. We have all too many instances of a country's influence in world affairs being seriously weakened by internal divisions. Then there is the consideration that some of the factors which will have led the government to take its decisions will be confidential, or — even more likely — will be of a very detailed and complicated nature.

Then a further factor influencing the opposition to moderate its attacks is the fact that electorally, one gains more nowadays in Britain by restraint in debating foreign affairs than by launching bitter and sensational attacks. One of the surest ways to lose popular support in Britain is to allow the suspicion

Digitized by Google

to arise that one is attempting to make political capital out of the issues of peace and war.

This leads on to the consideration of public opinion as a factor in forming British foreign policy. What can one say about this?

First, I think, that British public opinion is far better informed on foreign affairs than it has ever been before. This is partly because these matters have become much more important and interesting; more closely affecting every day life. Partly, too, it is due to the development of television. This is a most important new factor. Week after week, to give one example, between eight and ten million people in Britain watch a single television programme on current affairs called „Panorama", which frequently deals in an interesting and authoritative manner with foreign affairs. It is possible to present foreign affairs on Television with a vividness and memorability which cannot be achieved by any other medium, and this has never been approached before, either by newspaper or by radio.

But does this mean that public opinion has more influence on foreign policy than it used to? This is not so certain. It may have the effect of rendering people more passive in the expression of their own views. So often, in these great issues we have to decide — of Suez, nuclear disarmament and so on — there are two or more sides to the case. In one's newspaper one often reads only one side. On TV it is different. When one has heard both sides of the case argued out, in the most brilliant fashion, by the most authoritative people, at one's own fireside, the result is not necessarily to prompt one to take the question up with one's member of Parliament. Just as likely, the reaction of the ordinary viewer is that it is a harder matter to decide than one suspected, and that one had just as well allow it to be decided by the people whom one has elected. A fireside television discussion is a great destroyer of passion and partisanship in foreign affairs. The public creates the climate of opinion in which the Foreign Secretary has to take his decisions; but once the decision is taken, public opinion is not often decisive.

And all this leads me up to the main point I wish to make —

Digitized by Google

that the formation of British foreign policy is, whether we like it or not, considerably influenced by the British diplomat himself. Not by the overseas diplomat. With us as with, I believe, many nations, the power of the ambassador has long been in decline. Gone are the days when an ambassador could declare war without prior consultation with his government. Power has shifted to the centre, away from the far-flung embassies. The reasons are obvious, and are no doubt common to all countries: increased speed of communications; and the increasing habit of foreign secretaries of travelling themselves, instead of delegating negotiating powers to ambassadors, or even trusting them to report back sufficiently in detail the information he wants to acquire. Partly, too, it is due to the increasing interdependence of the problems of foreign policy. In the old days, it was possible for British policy towards Russia, say, or Egypt, to be decided independently of our policy towards the United States; what we did in China could have little or no relation to what we did in France. Today all major problems tend to be interrelated; and that means they can only be properly judged and decided at the centre.

So, it is not the foreign servant overseas who influences policy; it is the foreign servant at home. Of this I feel convinced. So many factors are working to put power in this hands. First, the increasing complexity of foreign affairs. Each problem has more ramifications and complications than it would have had, say, before the war. Every decision has to take account of more points of view. The number of problems has vastly increased. And today there are not just diplomatic problems, but questions of economics, trade, finance, propaganda, the Labour movement, agriculture — questions often requiring close liaison with other departments — both to ensure that one is properly informed of their aims and policies, and to keep these departments out of the field of diplomacy into which they often tend to stray.

All these factors make it seem increasingly convenient to leave decisions to senior foreign officials. Even though the number of foreign office ministers has been increased to five

Digitized by Google

in Britain, the enormous number of complex problems makes it difficult for them to keep pace. And still more difficult, of course, for other members of the Cabinet, and for Parliament and the public. In my opinion, foreign diplomats who wish to be informed about, and to influence, British foreign policy should cultivate the top levels of the British Foreign Office as assiduously as the ministers themselves.

What changes are likely in the future? Perhaps I may end with a few words about this. I would expect no change over the next ten years in the methods of recruitment or in the type of the diplomats recruited. As now, a large majority of recruits will come from our public schools; and the large majority of public school boys will come from professional, upper-class and middle-class families.

In the service itself, we shall see a number of changes continuing in the direction we have noted already. Economic and commercial matters will increasingly form part of diplomacy. Press and publicity work have by no means reached their peak. The same is true of cultural work overseas, for which the British Council is responsible, but in which, inevitably, the diplomatic service also takes an intimate interest.

We can expect specialised attachés to continue to proliferate — the financial attaché, the Labour attaché, and the particularly modern phenomenon, the attaché who specialises full-time in an individual political party, or even in one wing of an individual party. We can expect these specialists to increase — leading, inevitably, to the appointment of specialist administrative officers, to coordinate the other specialists.

But the outstanding feature we have noted in the Foreign Service — its steady integration and its tradition of loyalty — these things can be expected to survive, in the years ahead. Diplomatic services which are more thrusting, more imaginative, more dynamic may well arise in countries differently placed from ourselves: but world peace may in the end owe much to the breadth of experience and capacity for compromise and co-operation which will, I am sure, remain characteristics of the British diplomat.

Scrupulously keeping to my terms of reference, I have

Digitized by Google

limited myself to speaking on British diplomacy rather than British foreign policy. And yet, these two things are very closely bound up with each other. The future of our diplomatic service will depend to an immense extent on the future of our diplomatic position in the world, and on the policies which will create this position.

The spectacular changes in our world position in recent decades are there for all to see, and are not disputed. It is not that we have lost power in absolute terms — that is obviously not true. Our military power is far greater than it ever has been, in absolute terms. We are richer than we ever have been, producing more goods and services than ever in our history. We have an unparalleled degree of unity at home, both in home and foreign affairs. What has happened has been the dwarfing of our relative power by the rise of the USA and USSR, both of whom, by our standards, started late in the day. Much larger than ourselves, and far better endowed with material resources it was inevitable that in due course they would catch up and surpass us.

Equally inevitable, and to British people perfectly healthy and welcome, has been the increasing desire of formerly colonial peoples in the British Empire to run their own affairs. In some cases the transition has been difficult, and accompanied by some bitterness; but in a remarkable number of cases, from India to Ghana, the transition period has been handled by both sides with an extraordinary degree of goodwill and commonsense.

Inevitably, these trends have brought with them changes in British diplomacy. There have been big problems of adjustment, often uncomfortable. We have had fewer cards to play. The old days, when many people relied on us and consulted us, and we relied on no-one and consulted no-one, have gone.

This trend, I think, has not yet fully worked itself out, though the most difficult phase is over.

For the future, the British diplomat will be unable to rely on the fine hand of cards he always held in the past. But he will have, I believe, two assets of great value. First, an almost unparalleled breadth of contacts throughout the world.

Digitized by Google

Surely there is no country which has so many diplomatic ties as we have with so many countries. Belonging not merely to NATO, but to the Commonwealth, O. E. E. C., SEATO, the Bagdad Pact — and with special ties, in many cases, of tradition and sentiment which are at the same time of real practical value, and incapable of being built up quickly. If we take the great international conferences since the war we see that no country has been represented so many times at them as Britain.

The second great asset of British diplomacy in the future may turn out to be, I think, the degree of unity within the nation and within the nation's Foreign Service. This may not seem a very relevant factor today. But who would care to predict the degree of internal unity of any country in, say, ten years hence? — In Eastern Europe, or the Soviet Union, or Africa, or India, or in countries already suffering difficult racial, religious or ideological divisions? Is it not possible that we are entering on a period of history in which internal unity will be the only und greatest source of diplomatic strength? Is it not possible that the same national unity which gave Britain a decisive start over other countries in the last century will give us an advantage again in the troubled decades ahead? Nothing is weaker than the diplomacy of a divided country.

If these are indeed to be among Britain's advantages in the coming decades, the British diplomat should be well able to exploit them.

Digitized by Google

LE DIPLOMATE FRANÇAIS

par Wladimir d'Ormesson,
de l'Académie Française

La diplomatie, qui est l'art ou, plus modestement, le moyen, et peut-être même le besoin, pour un état de régler ses rapports avec un autre état, est aussi ancienne que la constitution de cet état lui-même. En France, où l'état français a été constitué, peu à peu et avec tenacité pendant douze siècles par les rois de France et un peu plus tard par les legistes qui se trouvaient dans les conseils autour de lui, la diplomatie française a été d'abord chose royale. C'était le roi qui decidait des affaires extérieures de l'état. Jusqu'au roi Louis XIV toutes les depêches adressées à nos ambassadeurs et toutes les depêches que nos ambassadeurs envoyaient à la capitale étaient reçues par le roi. C'est dire que la diplomatie fût vraiment l'apanage du roi, et ceci a été vrai jusqu'au roi Louis XVI inclus. Louis XVI qui apparait dans l'histoire française comme un monarque très faible du point de vue de la politique intérieure française, a montré sur le plan extérieur au contraire de très grandes qualités diplomatiques. Cependant il ne faut pas croire que la diplomatie française était concentrée dans les mains du roi. Jusqu'au seizième siècle, les affaires extérieures étaient réparties entre plusieurs secrétaires du roi. Le roi, en effet, était assisté par un ensemble de secrétaires, et, chose curieuse, les questions chevauchaient entre eux. Ils s'occupaient à la fois de questions diplomatiques et de questions financières, et même de questions ayant trait à l'administration intérieure de l'état. Henri II, par exemple, avait quatre secrétaires; l'un qui s'appelait Guillaume

Digitized by Google

Bochestelle, était chargé de la correspondance avec l'Angleterre et avec l'Ecosse; un autre, Claude de L'Aubepine, était chargé de la correspondance avec l'Empereur d'Allemagne, les Pays Bas, le Danemark et la Suède; un troisième, Cosme Clausse, était chargé de la correspondance avec l'Espagne, le Portugal et la Suisse, et un quatrième, Jean de Tiers, était chargé de la correspondance avec Rome, Venise, et le Levant. En 1589 le roi Henri III a réuni pour la première fois toutes les affaires concernant la diplomatie française et les a confiées à un seul de ces secrétaires, Louis Revol. Si bien que dans notre annuaire — cette espèce de nouveau testament de la diplomatie française — la liste chronologique des ministres des affaires étrangères jusqu'à M. Couve de Murville commence en 1589 au Seigneur Louis Revol. Comme toutes les choses historiques, ce n'est d'ailleurs pas tout à fait exact. Louis Revol a été le premier titulaire de l'ensemble des affaires extérieures, mais à sa mort on est revenu à l'état antérieur; les affaires ont été de nouveau dispersées entre plusieurs secrétaires. Si bien qu'en réalité, ce n'est que sous le régne de Louis XIII et un peu plus tard, en 1626 — plus exactement à la date du 11 Mai — qu'un règlement de Louis XIII, c'est à dire du Cardinal Richelieu, constitua les affaires étrangères en un seul corps; là se retrouve la marque du grand Cardinal de Richelieu. Depuis à peu près trois siècles et demi, la diplomatie française est une seule administration, un seul corps. Depuis lors, il y a eu 150 ministres des affaires étrangères, ce qui fait une moyenne de deux ans et demi. Depuis 1589 jusqu'à la fin de la monarchie en 1792, il y a eu en 230 ans 34 ministres des affaires étrangères. De 1792 jusqu'à la fin du second Empire en 1870, c'est à dire en 78 ans, il y a eu 51 ministres des affaires étrangères; de 1870 à 1940, en 70 ans, il y a eu 56, pas beaucoup plus qu'entre la Révolution Française et la fin du second Empire. De 1940 à 1958, dans la dernière période, il y a eu 9. Cela est peut-être étonnant, étant donné la réputation de l'instabilité ministerielle sous la IVe République.

Les ministres des affaires étrangères étaient toujours secondés par ce que l'on appelle en France les „grands commis". Les grands commis étaient des hommes d'autant plus méritoires

Digitized by Google

qu'ils étaient très éffacés. Nous connaissons quelques-uns comme la tribu des Gerard, mais au fond ils n'ont pas laissé dans l'histoire la silhouette des grands ministres, parce que c'étaient justement des fonctionnaires qui travaillaient dans l'ombre des ministres, d'une manière tout à fait désinteressée, pour le bien de l'état. Ces grands commis ont redigé les admirables instructions que l'on remettait à chaque ambassadeur et à chaque envoyé qui partait pour une capitale étrangère. Ces instructions sont un document incomparable de notre histoire diplomatique. Car tout y est. Toutes les recommandations, tout ce que le nouvel ambassadeur ou le nouvel envoyé trouverait dans le poste où il va être accredité, tous les problèmes qui se posent à lui et qu'il aura à resoudre. La psychologie des grands personnages, avec lesquels il aura à faire, les directives qu'il reçoit pour défendre les intérêts de l'état qu'il représente, tout cela est prévu, et je dois dire, dans une langue admirable. Ce sont de véritables chefs d'œuvres. Dans le recueil d'instructions de l'ancien régime on trouve d'admirables leçons de sens pratique, et de pénétration psychologique. Il y a là bien de jugements qui sont encore valables aujourd'hui.

Il y avait également des secrétaires dans les postes diplomatiques, ambassades ou légations, mais ils arrivaient rarement aux grades suprèmes. Les grandes ambassades étaient généralement données à des personnages en qui le roi avait confiance, ou pour récompenser certains services. Il n'y avait pas une administration hierarchisée telle qu'elle existe aujourd'hui. Celle-ci est relativement récente. L'organisation des affaires étrangères s'est faite peu à peu, après la Révolution Française, au cours du 19me siècle. Elle est devenue par des paliers succesifs une administration tout à fait charpentée, avec ses statuts, ses cadres, sa carrière, ses agents. Cependant ce n'est que depuis 1877 qu'a été institué le concours qui reçut les agents diplomatiques pour en faire de diplomates. Jusqu'en 1877 on entrait dans la diplomatie française par les bonnes grâces du ministre. Mon propre père, qui a été diplomate toute sa vie, est entré dans la diplomatie en 1866 pour la simple raison que le ministre des affaires étrangères de l'époque, le Marquis de Moustier, était un cousin très proche de sa mère.

Digitized by Google

Le Ministère des Affaires Etrangères, dont il faut parler maintenant, comprend d'une manière schematique, d'abord le cabinet du ministre; c'est l'organe moteur, puis le secrétariat général. C'est un organisme qui est relativement récent. Il a été crée pendant la première guerre, et il a été surtout crée pour Jules Cambon, qui avait été ambassadeur à Berlin. Jules Cambon étant encore un homme d'une valeur et d'une expérience immenses, on avait voulu utiliser ses services et on avait crée pour lui le secrétariat général aux affaires étrangères; en réalité il était le chef de l'administration du Quai d'Orsay, le second personnage après le ministre. L'action menée par Jules Cambon a été si efficace, que lorsque il a pris sa retraite, le poste est resté. Il a été occupé après lui par M. Paléologue, par M. Philippe Berthelot etc.; actuellement, il est occupé par M. Louis Joxe. Avec une vue générale, le Secrétaire Général a une autorité générale sur l'ensemble de l'administration du Ministère des Affaires Etrangères.

Au dessous du Secrétaire Général se trouve la direction générale des affaires politiques; cette direction générale des affaires politiques est elle-même divisée en quatre directions. Ce sont des directions géographiques: D'abord la direction d'Europe, subdivisée elle-même en direction de l'Europe septentrionale, direction de l'Europe centrale, direction de l'Europe méridionale, et direction de l'Europe orientale. Puis il y a la direction d'Asie et Océanie, qui est elle-même subdivisée en direction de l'Extrême Orient, direction du Pacifique, et direction de l'Asie Centrale. Puis il y a la direction de l'Afrique, qui est elle-même divisée dans les directions des affaires de Tunisie et du Maroc, puis des pays arabes, puis du reste de l'Afrique. Et enfin il y a la direction d'Amérique, qui est elle-même subdivisée en Amérique du Nord et en Amérique Latine. Il y a donc une direction politique générale, divisée en quatre directions générales: Europe, Asie, Afrique, Amérique, et chacun de ses continents subdivisée selon les régions de ces continents. Parallelement il existe une direction générale des affaires économiques et financières, qui est également divisée en plusieurs divisions, qui s'occupent des affaires specialisées. Puis il y a le secrétariat des conférences internationales, qui doit

Digitized by Google

s'occuper de toutes les grandes conférences internationales, les unes périodiques et chroniques et les autres au contraire crées par les évenements. Il y a enfin la direction générale des relations culturelles et techniques, divisée en plusieurs sections; très récemment elle a été élargie et agrandie pour couvrir toutes les affaires techniques qui ont pris dans les temps où nous vivons une si importante extension. Il faut aussi mentionner la direction générale du personnel, de la comptabilité et du materiel; la direction des affaires administratives et sociales, qui se subdivise en direction des unions internationales, des chancelleries, des conventions administratives; la direction du protocole. Il y a également le service d'information et le service de presse, qui sont en relation avec les agences et les journaux. Il y a enfin la direction générale des archives, crée par le grand Colbert; le depôt d'archives remonte très loin et il est d'une très grande richesse.

Il existe donc ces directions, ou services différents, qui se partagent l'ensemble des affaires étrangères que le Ministère a mission de traiter. Cette administration n'est pas extrêmement nombreuse d'ailleurs.

La diplomatie française a beaucoup changé depuis le temps où mon père exerçait des fonctions diplomatiques. Mais ceci n'est pas special à la France.

On se trompe très souvent dans l'appreciation du mot révolution. D'une manière générale nous attribuons au mot révolution un sens politique; immédiatement, nous pensons à un évenement ou à un fait politique. Mais les véritables révolutions, celles qui changent tout, ce ne sont pas les révolutions politiques. Ce sont les révolutions techniques, qui transforment radicalement et substantiellement la face des choses, et font que les retours en arrière deviennent impossibles. Il y a une révolution technique qui a tout bouleversé et tout transformé ici-bas, c'est le moteur d'avion. Le moteur avion a aboli la distance, il a renversé les relations et les proportions, il a fait que le monde d'aujourd'hui n'a plus aucun rapport avec le monde d'il y a vingt ans. Il s'agit d'une révolution définitive, sur laquelle on ne reviendra jamais. Nous sommes au début

Digitized by Google

d'une ère nouvelle, où toutes nos manières de vivre, de penser, sont complètement bousculées par ce fait incroyable qui a éliminé les distances.

La diplomatie et le diplomate français d'aujourd'hui, ne peuvent donc pas être ce qu'ils étaient hier. Mais je repète que ceci n'est pas propre à la France. Par conséquent ces observations ne sont pas limités aux changements survenus dans la diplomatie française.

Un ambassadeur dans le passé devait négocier au nom de son pays près du gouvernement près duquel il était accredité. Quand il était accredité près d'un gouvernement très proche de Paris, il pouvait avoir encore des rapports assez faciles. Mais quand il était accredité dans un pays où les courriers mettaient trente jours pour franchir la distance (c'était encore la règle il y a vingt cinq ans), il était obligé de posséder des instructions. Aujourd'hui il n'y a non seulement le téléphone qui est déjà même devenu un vieux moyen de transmission. Une petite histoire illumine cette transition: Le plus grand diplomate français d'avant la guerre de 1914 était M. Paul Cambon. Il fut ambassadeur à Londres pendant à peu près 25 ans. Le 2 août 1914, jour de début de la guerre entre la France et l'Allemagne, l'Angleterre n'avait pas encore pris position. La décision que prendrait l'Angleterre était vitale pour la France. Quand cette décision fut enfin connue, Paul Cambon a voulu la communiquer immédiatement à Raimond Poincaré à Paris. Alors l'ambassadeur a téléphoné pour la première fois de sa vie! Il ne savait pas au monde comment cela se pratiquait. Il se mit à deux mètres du téléphone, et il commença à hurler dans l'appareil, parce qu'il croyait qu'il fallait parler très fort pour parler très loin...

Il y a en outre la radio, il y a les agences; et il y a surtout le moteur d'avions.

Les négociations ne sont plus l'essentiel. Jadis les ambassadeurs surveillaient les exécutions des traités. A l'heure actuelle il n'y a que peu de traités. Il y a encore des guerres, mais il n'y a plus de traités; la guerre 1939—1945 — pas de traité; guerre de Corée — pas de traité; guerre du Vietminh — pas de traité. Ce sont des pratiques nouvelles!

Digitized by Google

Une large part de les anciennes attributions manque donc désormais à l'ambassadeur. Alors il faut poser la question: quelle est sa fonction actuelle? L'ambassadeur a beaucoup de choses à faire. Il est devenu, si j'ose emprunter cette expression, un chef d'entreprise. Il a maintenant toutes sortes d'activités qu'il n'avait pas autrefois, mais qui sont des activités excessivements intéressantes. Avant la guerre 1914, dans la plupart des postes diplomatiques français il y a avait un attaché militaire, quelquefois un attaché naval, et seulement à Londres et à Washington un attaché commercial. Aujourd'hui, il y a partout des conseillers commerciaux, qui appartiennent d'ailleurs à un cadre special — et non seulement dans les postes diplomatiques proprement dits, mais souvent dans les postes consulaires. Il y a également des attachés de presse, des conseillers culturels, dans presque tous les postes, et ils ont une importance considérable. Nous avons même des attachés sociaux dans plusieurs postes, et dans quatre postes des attachés agricoles.

L'ambassadeur doit dominer tout cela, orchestrer, coordonner; il est donc chef d'entreprise, et son action personnelle est d'autant plus délicate qu'il doit diriger des fonctionnaires que ne dépendent parfois de lui que d'une manière indirecte; par consequent il peut se produire que l'ambassadeur en tant que chef de poste soit isolé. Comme il est responsable de l'ensemble, et qu'il a des vues speciales sur la direction générale à donner à son ambassade, il peut stimuler ou freiner tel ou tel de ses services. L'ambassadeur joue ainsi un rôle nouveau, mais qui est d'une très grande importance, d'un très grand intérêt. Je citerai un cas personnel. Quand j'étais ambassadeur en Argentine au lendemain de la seconde guerre, j'avais sous mon autorité un nombre important de services, qui s'occupaient de toutes sortes d'affaires. J'avais l'habitude de réunir tous les jeudis matin mes collaborateurs. Ils étaient à ce moment là à peu près 15. Chacun exposait ses affaires, et nous faisions ensemble le bilan de l'activité de l'ambassade; j'avais l'occasion de dire à mes collaborateurs quels étaient sur le plan général, sur le plan politique, les lignes à suivre. Cet exemple personnel est celui de tous mes collègues. Le métier d'ambassadeur, s'il a perdu une part de sa raison d'être sur le plan de

Digitized by Google

la négociation à l'état pur, en revanche a gagné beaucoup d'intérêt et beaucoup d'importance sur le plan général. Il y a un facteur qui compense les pertes, les passifs, qu'une ambassade a pu subir, c'est l'immense intérêt que présente le monde moderne.

Comment se recrute notre personnel diplomatique? Ici j'aborde un problème qui est un peu compliqué, et même un peu délicat, pour la raison suivante: notre carrière au point de vue de son personnel traverse à une crise sérieuse. Autrefois le service diplomatique se recrutait très regulièrement par un concours qui a commencé en 1877 et qui se composait d'un grand concours et d'un petit concours. Il y avait une branche diplomatique et une branche consulaire. Après la dernière guerre s'est posée la question de la reconstitution du corps des agents diplomatiques. Il y avait un certain nombre d'agents qui avaient quitté la carrière. On a introduit alors dans ce que l'on a appelé „le cadre latéral", un certain nombre d'agents qui n'avaient pas de formation diplomatique, mais qui étaient d'ailleurs des hommes parfaitement capables et honorables et qui désiraient entrer dans la diplomatie. Ceci fut accompli d'une manière un peu hâtive. Il faut ajouter une autre difficulté: L'administration des affaires étrangères a incorporé un certain nombre de fonctionnaires qui venaient d'autres administrations. Il n'y a plus de protectorat ni en Tunisie ni au Maroc, et il y avait un certain nombre de Français qui étaient employés dans les services de ces protectorats, comme également au Viet Nam. Une partie de ces fonctionnaires a été incorporée aux affaires étrangères, si bien que le Ministère des Affaires Etrangères, administration extrêmement restreinte, qui ne comptait plus que 2000 membres, s'est trouvée, si j'ose dire, encombrée par des apports venus des administrations extérieures. Ceci a crée une certaine perturbation dans les règles d'avancement du personnel diplomatique. C'est un problème qui est lié à des circonstances exceptionnelles, mais qui tout de même a dans une certaine mesure géné, entravé la ligne classique et normale du recrutement des affaires étrangères. Les choses d'ailleurs tendent à se clarifier et il faut qu'elles se clarifient.

Digitized by Google

Le jour où toutes ces circonstances seront assimilés ou éliminées, le recrutement du personnel diplomatique français se fera d'une façon régulière par l'Ecole Nationale d'Administration qui a été crée au lendemain de la derniére guerre. Elle forme en réalité tous les fonctionnaires de l'état mais en quatre sections différentes: La section administrative générale, la section administrative économique et financière, la section d'administration sociale, et la section des affaires extérieures. Tout notre personnel administratif d'aujourd'hui et de demain pour le Conseil d'Etat, l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes, pour tous les organismes administratifs, protectoraux, services sociaux et affaires étrangères, sont formés par l'Ecole Nationale d'Administration.

Il faut que le diplomate ait un contact avec les réalités de la vie. L'Ecole d'Administration prévoit donc des stages dans des administrations très différentes, dans des usines, dans des seminaires atomiques etc. Plus le futur diplomate aura vu et aura pris contact avec les réalités du monde moderne, plus sa formation de diplomate qui doit être précisement de survoler tout cela, sera solide et bienfaisante. Autrefois, dans la carrière diplomatique, beaucoup des plus grands ambassadeurs sortaient de l'administration préfectorale. Par exemple, les deux frères Paul et Jules Cambon avaient été préfets. Ils disaient toujours que leurs temps de préfecture leur avait été extrêmement utile pour la carrière diplomatique, parce qu'un préfet est un homme qui touche à tout. Il doit avoir une souplesse d'esprit, une connaissance des hommes, une connaissance de la relativité des choses, qui est d'une extrême importance dans la diplomatie, et avant tout le sens humain. Mais ce qui était vrai du temps des préfectures des frères Cambon est encore beaucoup plus vrai aujourd'hui en vue de l'ensemble des administrations auxquelles il faut que le jeune diplomate s'initie et desquelles il faut qu'il ait connaissance. L'Ecole Nationale d'Administration a parfaitement compris ce problème.

Au terme de cet exposé il importe de poser brièvement cette question: le diplomate français est-il très différent du diplomate de tous les pays? Je ne le pense pas. Il me semble qu'il y a une sorte de caractère professionel qui fait que les diplomates

Digitized by Google

de tous les pays se ressemblent parce qu'ils doivent accomplir une tâche similaire, qui est à la fois de défendre les intérêts de leur pays et de défendre la paix, c'est à dire la bonne entente entre les nations. Ce double but de la diplomatie suppose la même vue des choses, les mêmes perspectives. Ce double but exige surtout que la première vertu du diplomate soit la loyauté. La force d'un diplomate consiste en la confiance qu'il inspire au gouvernement près duquel il est accredité et il n'inspirera cette confiance que si ses interlocuteurs habituels le tiennent précisement pour un honnête homme, incapable de les tromper. Telle est la conviction qui guide le diplomate français. C'est à ce principe fondamental que la diplomatie française doit ses plus grandes réussites. C'est à lui quelle restera fidèle.

Digitized by Google

PONTIFICAL DIPLOMACY

by Monsignor Igino Cardinale

I. Introduction

1. Definition of Pontifical Diplomacy
2. Ends
3. Necessity
4. Objections

II. The historical aspect

1. Preliminaries
2. Early origin
3. Establishment of temporal power
4. Creation of permanent missions
5. Modern and contemporary developments

III. The juridical standpoint

1. Preliminaries
2. Historical evolution of Church and State relationship
3. The spiritual sovereignty of the Church in Canon Law and in International Law
4. The temporal sovereignty of the Pope: The State of Vatican City
5. The Lateran Treaty

Digitized by Google

IV. The exercise of the right of legation

1. Preliminaries
2. The central office of papal diplomacy: the Secretariat of State of His Holiness
3. The exercise of the active right of legation
   a) The pontifical representatives
   b) The subaltern diplomatic personnel and their training
4. The exercise of the passive right of legation

Digitized by Google

I. INTRODUCTION

1. Definition of Pontifical Diplomacy

Papal Diplomacy has been defined both as a science and art, which following the rules of public ecclesiastical law, regulates the mutual relationship between Church and State, with a view to maintaining peaceful harmony between the two Powers and thus to promoting the religious, moral und social welfare of peoples. (Cappello, *Chiesa e Stato,* Rome 1910, p. 299).

The scientific basis of papal diplomacy rests on the theological and juridical principles deriving from the divine constitution of the Church as well as from the common juridical and political principles. Applied in actual use, the knowledge, expertness and practical ability of the Church diplomat play an important role in making these principles efficient for the success of his mission. He must, in other words, conduct himself in such a manner as never to deflect from the divine ideals of the Church while endeavouring to reconcile the earthly views and claims of civil Governments with those lofty standards.

2. Ends

The direct end of pontifical diplomacy comprises all those questions which involve the immediate interest of the Church in her relations with the various States. It indirectly embraces all the problems relating to the social and moral order and all the efforts aiming to promote collaboration among nations and their peaceful coexistence.

Church diplomacy is especially concerned with the safeguard and execution of divine and ecclesiastical laws in friendly co-operation with civil Governments in order to secure freedom of action to the Church in fulfilling her universal mission in favour of mankind.

The indirect end of ecclesiastical diplomacy in some way corresponds to the general object of civil diplomacy in respect of its contribution towards fostering international understanding, peace and welfare, based on justice and charity, in full accordance with the divine mission of the Church.

"The course of papal diplomacy", as A. C. F. Beales so clearly

Digitized by Google

puts it in his book *The Catholic Church and International Order* (Penguin Special, Harmondsworth, Middlesex, 1941, p. 66), "has been a steady and unremitting insistence on justice and charity as the prerequisites of international order, and a diplomatic crusade to avert war and subsequently to limit and shorten it."

The purpose of Church diplomacy has been masterly expounded by the Sovereign Pontiff, Pope Pius XII, on many occasions, starting with his first pronouncement on March 3rd, 1939 in which he stated: "We invite all men to have peace in their consciences, and to have peace between nations by the interchange of fraternal assistance, by friendly collaboration and cordial understandings, for the sake of the higher interests of the great human family." *(Discorsi e Radiomessaggi di Sua Santità Pio XII,* Tipografia Poliglotta Vaticana, 1955, vol. p. 6.)

Addressing the Journalists of the Foreign Press Association in Rome on May 12th, 1953, the Pope stated: "The Holy See is the supreme authority of the Catholic Church, and hence of a religious society whose aims are to be found in the supernatural and in the world beyond. Of course, the Church lives in the world. Each of her sons and daughters — four hundred million Catholics — belongs to a particular State and people. It is always one of the essential tasks of the Holy See to see to it that, throughout the world, there should reign between Church and State normal and, if possible, friendly relations, so that Catholics may live their Faith in peace and quiet, and so that the Church may, at the same time, give to the State that solid support which it provides wherever it can freely exercise its influence.

"It follows that political events have their repercussions also on the Church and on the Holy See, but only indirectly, in the measure in which, oftentimes unexpectedly and radically, they disturb the situation of the Church in a country. Yet, the Church does not want to be, and is not, a political power, that is to say, a power which pursues political aims and political means. It is a religious and moral power, whose competence reaches the domain of religion and morality, and this, in turn, has to do with the free and deliberate activity of man, considered

Digitized by Google

either in himself or in society." (*Catholic Documents*, Salesian Press, London, 1953, v. XII, p. 26.)

3. Necessity

Most assuredly diplomacy is not absolutely essential to the achievement of the Church's mission in the world. Her fruitful vitality originates from a divine source quite independently of her intercourse with the State. She was endowed by her Founder with infallible means to attain her end and is assured of her final triumph against the gates of hell. But considering the Church's action on the natural plane, as an international entity, whose subjects are at once members of the mystical body of Christ and citizens of the State, it is necessary that she use ever licit human means capable of advancing her efforts for the fulfilment of her sacred mission.

4. Objections

Before going on with our subject, I should like to touch briefly upon three objections which may have been troubling your minds in relation to Church diplomacy. In the first place, does it become the Church to further her holy mission by such a wordly means as diplomacy — which most assuredly is not of divine institution — with all its implications and concessions, based at times on human dextrousness and "cunning"? Secondly, why is it that now and again one hears papal diplomacy accused of intrigue, spying and meddling in the internal life and affairs of foreign countries? Thirdly, why cannot the local ecclesiastical Hierarchy conduct negotiations with the civil authorities, without the Church having recourse to such a secularly conceived machinery?

Regarding the first objection, allow me please to emphasize that a papal representative is well aware of his sacred character and of the holy mission of the Church. There is no trickiness in his language. His motives cannot be disguised. The course of his action is open to all. The means he employs to attain the ends of his mission are as old and known as the Church herself.

Digitized by Google

As to the second objection, it is true that history points out several instances where such a charge — even restricted to the religious field — was brought up not only by civil authorities but also — in certain cases of the past — by members of the local ecclesiastical hierarchy. Hence the attempt to create a "national" Catholic Church, even in our day urged by civil leaders of certain States, that would readily profess profound respect for the primacy of honour of the Roman Pontiff, but strongly rejects his primacy of jurisdiction.

The answer to such an old and ever renewed gratuitous accusation is very simple. The papal diplomat is solely concerned with religious matters of Catholics, which come under the exclusive authority of the Roman Pontiff. In virtue of the universal jurisdictional primacy, which he enjoys by divine right, the Pope is a stranger to no country where Catholics live. He is above all a Spiritual Sovereign and desires, prays and works for the real good and progress of every country. Papal diplomats exercise the right of legation chiefly on the spiritual plane, where they enjoy the power of jurisdiction in the measure committed to them by the Sovereign Pontiff, whose person they officially represent. In this their mission differs entirely from that of their civil colleagues, who cannot perform acts of jurisdiction in relation to the citizens of the countries where they are accredited.

With respect to the third objection, diplomatic negotiation cannot be committed to the local ecclesiastical authorities for several reasons. In the first place, they cannot all be expected to have the necessary training for handling certain matters. Secondly, many Church-State problems belong to the realm of international law and therefore transcend the competency of the local Hierarchy. Finally, negotiations between the civil and ecclesiastical authorities of the same country, as history teaches, are difficultly carried out with success and their impletion, in any case, would lack the necessary guarantee that corroborates mutual engagements when negotiated on a higher level under the auspices of diplomatic procedure and the aegis of international law.

Digitized by Google

II. THE HISTORICAL ASPECT

1. Preliminaries

Diplomacy, as practised today, is a modern institution. Its structure and organisation is progressively adapted to the peculiar exigencies of Nations. Throughout the ages diplomatic methods and customs have changed according to the different purposes they were intended to serve. But the essential function of diplomacy has remained unvaried, corresponding to the necessity of regulating the mutual relations of peoples according to their respective interests and directed to solving questions arising from the contrasts of such interests by the medium of political negotiation. Thus the right of legation is founded on natural law which prescribes that the various peoples should live and prosper in mutual harmony and respect, and by reciprocal understanding solve those problems which could otherwise threaten the peace of the world.

Until the second half of the XV century, diplomacy was effected on a personal basis. It represented the person of the sovereign and its end was therefore contained in a restricted and accidental mission. After the important discoveries of the XV century and the consequent increased exchange of relations between peoples and their new forms of social life in the international order, the need was felt to reorganise official representation adjusting it to the new conception of sovereignty, whereby the head of the State is the physical or moral person who "in concreto" holds and exercises sovereign power, to which diplomatic representation belongs.

Papal diplomacy generally developed on the same pattern of civil diplomacy. Broadly speaking, it extends back to the first centuries of the Church, quite independently of temporal power, even though its historical evolution in definite and permanent forms was connected with the exercise of that power. It never ceased its functions, not even when from 1870 to 1929 the temporal power of the papacy was considered in suspense. Rather, papal diplomacy best developed and flourished when, not preoccupied with temporal concerns, it was solely directed

Digitized by Google

to further the spiritual interests of the Catholic Church throughout world.

2. Early origin

Long before temporal power was exercised — in 380 — the papacy, not yet concerned with politics directly, but only anxious to keep the union of all Christendom under its spiritual authority, sent Apostolic Vicars with special faculties in the remotest ecclesiastical provinces, thus practising the right of internal legation. In 453 "Apocrisarii" (or "responsales", from the Greek "apokrinomai" = I answer) were sent to the Emperors of Byzantium to represent the Pope and deal with all questions pertaining to the Church. These emissaries constitute the embryo of pontifical diplomacy. To their capable activity the Roman Church owes in great measure the preeminence she enjoyed in the face of temporal sovereigns. Another category of papal representatives was formed by Legates. Even from the very earliest times the Roman Pontiffs were represented in Councils and other important matters by their envoys, who where called "Legati". They were chosen from among the Roman clergy and also, at a later date, from among Italian bishops directly dependent on the Holy See. These legations took on greater importance when, especially from the XI century on, they were entrusted to Cardinals, who were therefore called "de latere". Representation was also attached in permanent form to certain important residential Archbishops, who were known as "legati nati". The most famous episcopal sees for which the title and office of "legatus natus" were claimed are those of Canterbury, York, Rheims and Salzburg. "Nuncios" was the term used for those prelates, for the most part Bishops, to whom was turned over the handling of some special matter or one of minor importance. (*Annuario Pontificio 1958*, Tipografia Poliglotta Vaticana, p. 1052).

3. Establishment of temporal power

When papal temporal power was established with the formation and growth of a territorial unit under the papacy between 700 and 1000 A. D., the prestige of a temporal monarch accrued

Digitized by Google

to that of spiritual sovereign and politics became of necessity part of the Pope's activity. The Christian peoples of Europe, whose life was threatened by the westward advance of Islam, had recourse to the Pontiff as the Arbiter of Christendom and sought in him the binding force uniting them in their struggle for existence. Thus the spiritual and the temporal power of the Pope naturally imposed upon the spontaneous submission of the Christian world. There was no opposition to his presence in the international field of politics. On the contrary, the practice of arbitration by the spiritual head of the Church even in purely temporal matters became very frequent while the Emperor rarely acted in an arbitral capacity, for princes were jealous of their sovereignty and prestige. (A. C. F. Beales, *op. cit.* p. 35.)

Meanwhile the generous offerings from sovereigns and individuals to the Church multiplied and "Collectores" were sent from Rome as administrators of these temporal concerns. Their mission gradually extended beyond the fiscal order to some of the more delicate functions of the diplomatic province. In the XIV century the "Nuntius et Collector" became a well-known, but not always well-loved, figure, still not ordinarily authorized to deal directly with sovereigns.

The increase of political activity and intercourse between European countries and the particular condition of Italy in the XV century, oppressed and exploited by the Emperor, made the Holy See feel the need of reorganising its system of diplomatic representation according to the new exigencies, by uniting in one and the same diplomatic representative the attributions of the religious, economical and political fields. Thus the Holy See was assured of unswerving allegiance and homogenious action on behalf of its emissaries, conformed to the supreme rights of the Church for the fulfilment of her universal mission at a very delicate historical juncture.

4. *Creation of permanent missions*

Various practical circumstances of the economical and political order solicited the creation of permanent missions. The Republic of Venice first created a permanent embassy to the Holy See in 1488 — the first of its kind in all history. The

Digitized by Google

Sovereign Pontiff Alexander VI followed suit in accrediting a permanent Nuncio to Venice in 1500, with an exclusively religious and political mission.

As the protestant revolt spread through Europe and broke European unity under the spiritual and supernational authority of the papacy, pontifical representatives became chiefly concerned with the spiritual interests of the Church and served as invaluable instruments for the excution of the Catholic reform programme adopted by the Council of Trent (1545) and put into operation by Pope Pius IV (1563). Pope Gregory XIII reorganised the institution of pontifical diplomatic representation as a regular organism with a well defined structure in 1584. A clear distinction was introduced between Nuncio, Internuncio, Legate and other emissaries. The heads of missions were endowed with the episcopal character. A certain rank was decided among the Nunciatures and definite rules were established for the economical treatment of papal diplomats.

5. *Modern and contemporary developments*

After reaching its zenith at the beginning of the XVII century, papal diplomacy started to decline following the Westphalia treaty (1648). It suffered strong opposition by the antiroman movements, which were encouraged by Regalists and Gallicans, and especially during the Napoleonic period, when only two Nuncios remained in office, until the Congress of Vienna (1815) marked a revival of its prestige which brought it to a new and unprecedented era of expansion and glory. There were extraordinary diplomatic missions even to Russia und Turkey. After World War I, other Nunciatures were created in Latin America and in the new European States. The end of World War II witnessed the spread of papal representations in the form of Internunciatures in many countries — mostly Islamic — of the Middle and Far East.

The two world wars proved as never before that the purpose of papal diplomacy is above every material concern, directed to the good of souls and Nations, whose real progress and welfare it intends to prosper, while working for the safeguard and respect of the laws of God and of the Church. Today pontifical diplo-

Digitized by Google

matic missions are world-wide and the exchange of diplomats between the Holy See and the other members of the international community is on a scale commensurable with that of a great power. The Holy See maintains diplomatic relations with 47 States und has an Apostolic Delegate in 15 other countries. It is invited to numberless international meetings on a par with other States. The efficiency of its efforts for world peace and social welfare, especially in favour of the victims of war and other calamities, has often received public recognition. More than ever, even countries with a very scanty Catholic population appreciate, maintain and intensify their intercourse with the Holy See, because they are aware that the Church's mission provides reserves of spiritual and moral strength, ever ready to intervene with impartiality and independence towards all, even in the midst of the most violent political turmoil, without self-seeking, wherever the welfare of mankind so demands. (Cfr. Pope Pius XII's discourse to the Journalists of the Foreign Press Associations in Rome, *Discorsi e Radiomessaggi, etc.* . . . vol. XV, p. 142.) All this so eloquently proves that the grave task entrusted to pontifical diplomacy is being triumphantly carried out to the benefit of the Church, of the States and of mankind.

III. THE JURIDICAL STANDPOINT

1. Preliminaries

The active and passive right of legation emanate from the sovereign character of a society. Only sovereigns can be "de jure" subjects of such a right. The concept of the right of legation developed parallelly with the concept of sovereignty.[1]

The ancient idea of sovereignty was of a personal capacity. A diplomat was a personal representative of the sovereign, who was the only receptacle of the "summa potestas". Sovereignty today belongs to the State and is the supreme and independent power by which a State is governed. Hence diplomacy has become eminently a function of the State, despite certain aspects which recall its personal origin.

Digitized by Google

The international legal system has recently undergone a notable evolution. A new category of public entities have come to existence with the active participation of many international organizations in the sphere governed by international law. Such organizations lack the territorial element which was once required as an indispensable factor for a subject of international law. Thus, in our day, sovereign States coexist with other forms of sovereign entities which have rights and duties under international law and are distinct and independent "ratione materiae" from the State, with which they may share the same territory and subjects. Consequently the exercise of the right of legation can no longer be considered an exclusive right of the State proper, but belongs to every international institution which enjoys an autonomous and independent individuality in the international community.

These preliminaries are necessary in order to understand the peculiar position of the Catholic Church in the international field.

2. Historical evolution of Church and State relationship

History presents the Church from her very beginning as a society distinct and separate from the civil societies, with her own organic structure and her own ends, in a constant position of independence and individuality in the face of the State; as a „societas perfecta sibi sufficiens" dealing on an equal juridical footing — rather on a much higher plane — with the State. In the XIV century the concept of the Church's position in the international order met with grave contrasts. There then followed the anti-ecclesiastical movements originating from the protestant reformation and the principle of European equilibrium introduced by the treaty of Westphalia (1648). The State considered itself the only proper subject of political activity. After the absolute separation of the civil and political powers, proclaimed by the French revolution, liberalism asserted the "external (social) juridical inconsistence of the Church", and professed State indifferentism in religious matters. Finally, totalitarian theories of every colour either carry out a policy of persecution of the Church or, while recognizing the moral value of the reli-

Digitized by Google

gious problem, are ready to accept only a Church completely dependent on the laws of the State.

As it is evident from this brief historical outline, the attitude of the State towards the Church has varied according to the political theories prevailing at a certain historical juncture, but the Church has never ceased to consider herself a subject of international law enjoying spiritual sovereignty. In fact, she never ceased to partake — independently of the Papal State — in the political and juridical activity of the international community, by stipulating international negotiations, intervening officially in the solution of controversies between Sovereigns and States at their request, exercising both the active and passive right of legation without interruption.

The question of the Church's juridical international personality actually arose only after the annexation of the Papal States by Italy on September 20th, 1870. Before then, Catholic and non-Catholic jurists, though arguing from different points of view, arrived at the same conclusion that the Holy See enjoyed juridical personality in international law. The unilateral Italian Law of Guarantees (of May 13th, 1871), in abolishing the temporal States of the Church, revealed the existence of another sovereignty — the spiritual sovereignty — inherent in the Pope as Spiritual Head of the Church, with the recognition of the rights and prerogatives belonging to him independently of temporal power.

3. *The Spiritual Sovereignty of the Church in Canon Law and in International Law*

The Church can be considered:

1. as the purely spiritual union of the faithful living in the whole world. She is then a superinternational entity because she extends beyond the territorial limits of the single States of the whole world and because her supernatural end places her on a higher plane of moral and spiritual preeminence in regard to the various political societies.

2. as a social entity whose perfect exterior and visible structure is regulated by a definite social regimen. Under this aspect the Catholic Church is a universal juridical entity — "societas juridice

Digitized by Google

perfecta" — with the right to enjoy an equal position with the other international "sui juris" — that is sovereign — entities.

According to canonical doctrine, the Church is a perfect society — a "sui juris" entity — which pursues its own social end with its own means, independent of every other State or international entity. She is by nature universal, that is not restricted within the territorial limits of a definite State, subsists and operates in the international field by her own juridical and autonomous capacity, and is therefore endowed with sovereignty like the other "sui juris" members of the international community.

The Supreme Head of the Church, who by divine right exercises spiritual sovereignty, is not completely distinct from the Church, the Roman Pontiff himself being *the* Authority and not merely representing authority. Thus the Roman Pontiff is not absolutely distinct from the Holy See, inasmuch as he is comprised with the Roman Congregations, the Tribunals and Offices — through which he usually transacts the affairs concerning the universal Church — under the title of "Holy See" (Can. 7 C. J. C.).

As a subject of international law, the Catholic Church is an "atypical" entity. She cannot be placed exactly on the same level of a State and other international entities, because of her peculiar end and of the social means she employs to reach her end, and because of her different nature and social structure. Hence, the position of the Church, being analogous but not identical to that of the State, it is clear that some of the traditional qualifications of a State — such as territory and capability of making war — are not comprised in her structure, which is that of a unique spiritual sovereignty. Nevertheless, like every State, the Catholic Church is a union of people (the society of the faithful), bound together by common laws, habits and customs into one body politic (canon law, apostolic constitutions and tradition governing the Mystical Body of Christ) under a supreme and independent head (the Sovereign Pontiff) with an organized central government (the Holy See), seeking their well-being and common advantage in the combination of their forces (the ultimate end of the Church and her faithful, eternal salvation).

Digitized by Google

We have spoken of the juridical autonomy and of the external independence of the Church, which make her a person under international law. Let us now briefly consider another important qualification: recognition.

The political existence of the State is independent of recognition by other States. Even before recognition, the State has the right to defend its integrity and independence, to provide for its conservation and prosperity, and consequently to organize itself as it sees fit, to legislate upon its interests, administer its services, and to define the jurisdiction and competence of its courts. The recognition of a State merely signifies that the State which recognizes it, accepts the personality of the other with all the rights and duties determined by international law. Recognition is unconditional and irrevocable. It may be express or tacit. The latter results from any act which implies the intention of recognizing the new State. Among these acts is the exchange of diplomatic relations and the negotiation of international conventions — treaties and concordats (Cfr. William W Bishop, Jr., *International Law*, Prentice Hall, Inc., New York, 1954, p. 219).

The above principles find a perfect application in the unceasing recognition, on behalf of the States, of the international juridical personality of the Church and the Holy See. In fact, even after the extinction of pontifical temporal power, these entities continued to enjoy recognition as subjects of international law and to perform acts pertaining to such entities, as is evident from:

a) the negotiation of concordats between the Holy See and States according to the rules and practice of international law.[2]

b) the undisturbed and continued exercise of the active right of legation in which 1. papal representatives performed jurisdictional acts which would not have been possible if based on temporal sovereignty; 2. Nuncios continued to enjoy the "de jure" precedence confirmed by the 1815 Vienna regulation;

c) the uninterrupted practice of the passive right of legation, even after the annexation of the Papal States by Italy in 1870;

d) the papal interventions as arbiter, at the request of the interested States, for the peaceful settlement of particular disputes, frequently exercised even after 1870.[3]

Digitized by Google

Similar international activity necessarily presupposes recognition and jurisconsults of every school — whether they base their arguments on the law of nature or on positive law — cannot reject the international "sui juris" subjectivity of the Church and the Holy See.

4. The Temporal Sovereignty of the Pope: the State of Vatican City

The Roman Pontiff is also the temporal sovereign of the Papal State, which is quite distinct from the Church, the Holy See and the Pope as the spiritual Head of Christendom, and whose existence is solely justified by the purpose of serving as a medium to guarantee the free and independent exercise of the spiritual sovereignty of the Church. Hence, the Papal State (or Vatican City State) cannot be conceived apart from the Head of the Church, from the Holy See and from the Church.

For many centuries until Pius IX's reign, the Roman Pontiffs exercised temporal power over a territory known as the Papal States, stretching in Mid-Italy across 17.218 sq. miles and with a population of 3.124,688 in 1859. These States, developed by purchase or bequest over a thousand two hundred years, served at once the purpose of assuring the Papacy of temporal sovereignty in support of its spiritual primacy and preventing the universal Church from being identified with any one State or its policy.

The Italian Kingdom incorporated the Papal States in 1870. The Italian Law of Guarantees of May 13, 1871 granted to the Papacy the use of the palaces of the Vatican and the Lateran and the Villa of Castelgandolfo. The temporal power remained in suspense until the Lateran Treaty settled the long conflict between Italy and the Holy See.

Pope Pius XI, speaking to the Lenten preachers of Rome a few hours after the signing of the Lateran Treaty on February 11, 1929, thus explained the significance of the agreement: "... no worldly desires move the Vicar of Christ, but only the sense of conscientious obligation of claiming something which it is impossible not to claim. Since territorial sovereignty is univer-

Digitized by Google

sally regarded as a necessary condition of all true jurisdictional sovereignty, hence at least such an extent of territory is necessary as will suffice to support such sovereignty and, lacking which, it could not survive for want of supporting foundation... It will, we trust, be clear to all that the Supreme Pontiff has, indeed, only such an extent of territory as is indispensable for the exercise of a spiritual power entrusted to men for the benifit of mankind. We have no hesitation in declaring that we are pleased at this state of affairs..."

In art. 26 of the Lateran Treaty "Italy recognizes the Vatican City State under the sovereignty of the Supreme Pontiff".

Though distinct from the Holy See and the Catholic Church, Vatican City, is intimately connected with both as the territorial seat of the Head of the Church. It is the smallest sovereign State in the world (108.7 acres or 44 hectares) and its government is in the hands of the reigning Pope, who possesses full legislative and judicial executive powers.

The Vatican legal system is based on the Laws of Vatican City State, Canon Law and the Apostolic Costitutions. In cases where these codes do not obtain, the Italian laws apply.

The executive power is entrusted to a Governor — and at present, in the absence of a Governor, to an apposite Pontifical Commission for the administration of the State of Vatican City — directly and exclusively responsible to His Holiness.

The judicial power is delegated to a Tribunal in first instance, to the Sacred Roman Rota in appeal, and to the Supreme Tribunal of the Segnatura Apostolica, which is the ultimate authority where there is an appeal.

Vatican City is an absolutely neutral and inviolable State (art. 24 of the Lateran Treaty), enjoys all the rights and privileges of a sovereign power and actively partakes in the life of the international community of States. It constitutes a unique type of sovereign State in international law, the reason of its existence being solely to guarantee the free and independent exercise of the Supreme Pontiff's spiritual sovereignty, which it renders, in practice, real and effective, visible and manifest. (Miele, *Santa Sede e Città del Vaticano nel diritto internazionale*, Pisa, 1933, p. 68.) Though tiny and undefended, the Vatican

Digitized by Google

State is a standing visible symbol of full papal independence from secular control.

Vatican City possesses its own juridical subjectivity in the international order, apart from the Church and Holy See. Its foreign representation is reserved to the Pope "by the medium of the Secretariat of State in respect of the various States for the conclusion of treaties and (the exchange) of diplomatic relations" as stated in the Fundamental Law of Vatican City. There are not two different diplomatic corps accredited by or to the Sovereign Pontiff, but the same papal or civil representatives are entrusted with diplomatic functions comprising both entities because of the common dependency of the Holy See and of Vatican City from the Supreme Pontiff, who enjoys at the same time spiritual and temporal sovereignty. It is therefore misleading to speak of a diplomatic agent accredited to the Vatican City.

Pope Pius XII thus described the nature and purpose of the State of Vatican City in the discourse he addressed to the Diplomatic Corps accredited to the Holy See on December 28, 1949:

"(Is there not deep meaning in the confidence of so many Heads of State who send you as Ambassadors etc. to this Apostolic See, in) ... this State of the City of the Vatican, the importance of which cannot be figured in statistics, nor measured according to the extent of its territory, nor evaluated according to the strength of its arms?

Its territory — on which you are here met? (What is it but) an imperceptible point on globes and maps of the world! But in the spiritual order it is a symbol of high value and of universal extension, being the guarantee of the absolute independence of the Holy See for the accomplishment of its mission in the world.

Its armed might? An almost inexistent material reality! The war potential of this tiny State is nil; its peace potential is incalculable. And Our hope, founded on the assistance of the Lord, master and friend of peace, is to see this peace potential raised yet higher, raised up to complete efficiency for the good of all peoples.

Digitized by Google

Yes, this patch of earth, chosen by Providence, is, because of its moral value and the strength and significance of its radiation, one of the focal points around which the world's history gravitates, a reality apart from which all the evolution of the past would no longer be anything but an inexplicable enigma.

It is not in vain, then, that this little territory of the Vatican, with all that it enshrines in meaning and memory, remains as it were a citadel of peace and reconciliation amid the fearful events of our time, a great hope for the future, a strong support towards which turns the gaze of many, even of those who live outside the Church." (Disc. e Radiom. . . . etc. vol. XI, p. 347-348.)

5. The Lateran Treaty

It may be interesting to recall that the Lateran Treaty, concluded in 1929 between the Holy See and Italy, expressly recognizes the former's spiritual and temporal sovereignties as follows:

In the preamble: ". . . in order to assure to the Holy See an absolute and visible independence, and to guarantee its undisputed sovereignty even in the international field, it has been deemed necessary to create, with special provisions, the Vatican City, recognizing the Holy See's full ownership and exclusive and absolute power and sovereign jurisdiction over the same."

Article 2 — "Italy recognizes the sovereignty of the Holy See in the international field as an attribute inherent in its nature, in conformity with its tradition and the requirements of its mission in the world."

Article 3 — "Italy recognizes the Holy See's full ownership and exclusive and absolute power and sovereign jurisdiction over the Vatican, as it is actually constituted, together with all its appurtenances and endowments, thus creating the Vatican City for the special ends and in the manner described in the present Treaty."

Article 12. — "Italy recognizes the Holy See's active and passive right of legation according to the general rules of international law . . ."

Article 24 — "The Holy See declares, with reference to the

Digitized by Google

sovereignty it enjoys in international matters, that it wishes to remain and will remain, outside all temporal rivalries between the other States and international meetings convoked concerning them, unless the contending parties should unanimously appeal to its peace mission; reserving however in each case the right to assert its moral and spiritual power. The Vatican City will consequently and in every case be considered a neutral and inviolable territory." [4]

With reference to Article 24, Yves de la Brière appropriately points out that it "does not aim at suppressing, nor does suppress, every activity by the Holy See in the field of diplomatic and international negotiations. It only excludes participation in a limited number of political contentious negotiations, which the contemporary Papacy would have neither the wish nor the opportunity to join, even apart from the Lateran Treaty." (Yves de la Brière, in *Etudes*, Paris, June 15th, 1939.) The limits in question are in truth more restricted than it may appear at first sight. The explicit reservation of the Holy See extends to all matters directly or indirectly pertaining to "res spirituales", which belong to the jurisdiction of the Holy See "jure proprio ac nativo ex ipsa ordinatione divina", as exercised throughout the ages.

In fact, the Holy See stays out of international political competitions unless urged by the interested parties and is not represented at purely political meetings. Through its observers and delegates, it is present in international organisms and meetings where important moral, social, humanitarian and cultural issues prevail, or problems of a technical or economical character interesting the State of Vatican City are involved.

Invitations to partake in such cases are addressed to the Holy See, which decides and communicates each time, according to the nature and purpose of the meetings, whether the representatives chosen by the same, act in the name of the Holy See or of the State of Vatican City.

The Holy See:

a) has 2 permanent observers at the Food and Agriculture Organization of the United Nations;

Digitized by Google

b) has a permanent observer at the United Nations Educational Scientific and Cultural Organization;

c) is a member of the International Atomic Energy Agency.

The State of Vatican City is a member of the:

a) International Institute of Administrative Sciences (Brussels);

b) International Institute for the Unification of Private Law (Rome);

c) International Technical Committee for the Prevention and Extinction of Fire (Paris).

The Direction of the Medical Services of the State of Vatican City is a member of the World Medical Association (New York).

IV. THE EXERCISE OF THE RIGHT OF LEGATION

1. Preliminaries

As we have already explained, the Roman Pontiff is vested with two distinct sovereignties — spiritual and temporal — and therefore exercises the right of legation by a twofold juridical title. In practice, both representations are by him committed to one diplomatic organism.

The pontifical right of legation is a native right of the Church and is founded on the necessary exercise of the Apostolic Primacy, which is not only honorific but above all jurisdictional. It is a necessary function of the Sovereign Pontiff, who practises it in a double form: 1. *internal,* pertaining to the jurisdictional relations of the Holy See with the various ecclesiastical provinces of the world; and 2. *external,* comprising the international activity and intercourse exercised with the States. Only the latter constitutes the diplomatic representation of the Holy See.

In the States wherewith the Church maintains diplomatic relations, the pontifical active right of legation — both internal and external — is exercised by Apostolic Nuncios, Internuncios, and in their absence by Chargés d'Affaires or Regents. Elsewheres, an Apostolic Delegate — who has no diplomatic position — is entrusted with the sole internal legation.

Digitized by Google

2. *The Central Office of Papal Diplomacy*

The central office of pontifical diplomacy, which is analogous to a Ministry of Foreign Affairs, is the Secretariat of State of His Holiness. Its activity is not only political, but also social, and especially religious, in immediate collaboration with the Pontiff, who is the subject of full jurisdiction in the universal Church. Its origin dates back to Pope Martin V (1417—1431), arising from the need of the Sovereign Pontiffs for more frequent, prompt and secret correspondence, outside the Apostolic Chancery. After going through various transformations, St. Pius X, in the Apostolic Constitution "Sapienti Consilio" of June 29th, 1908, divided the Secretariat of State into three sections, in the form now determined in the Code of Canon Law (canon 263).

The *First Section* is presided over by the Secretary of the Sacred Congregation for Extraordinary Ecclesiastical Affairs and is prevalently of a political character. The said Congregation has jurisdiction to constitute, divide dioceses and appoint bishops in those instances where the civil governments have to be dealt with. It also has to handle those cases that the Supreme Pontiff may turn over to it, especially matters that refer to the civil laws and to agreements of the Holy See with the various nations, as in canon 255. (Canon 263, 1.)

The *Second Section* is headed by the Substitute Secretary of State and attends to daily ordinary business. Its competency is very wide, comprising matters of internal character and of the diplomatic field referring to routine relations of the Holy See with the various States, has charge of the papal decorations and honours bestowed by the Pontiff upon persons meritorious of public recognition. It also includes the code office and matters pertaining to the diplomatic and administrative personnel of the Secretariat of State. (Canon 263, 2.)

The *Third Section* is under the direction of the Chancellor of Apostolic Breves and attends to the preparation and sending of papal briefs to civil and ecclesiastical dignitaries.

These three offices are in themselves separate and distinct, but, because of related work, they function as a unit under

Digitized by Google

the Cardinal Secretary of State, who is the immediate collaborator of the Sovereign Pontiff.

The figure of the Cardinal Secretary of State derives from the Secretarius intimus, under Leo X, who later became Secretary of the Pope, or major secretary, and finally Cardinal Nephew. Innocent XII definitively abolished the office of Cardinal Nephew (1692), who had meanwhile become the General Superintendent of the Papal States, and the Cardinal Secretary of State took over his powers exclusively.

The Cardinal Secretary of State has the high direction of pontifical diplomacy, with reference to both the active and passive right of legation, in which his functions more or less resemble those of a Foreign Minister. He is in a certain sense the Prime Minister and his competence is very broad, extending to any matter confided to him by the Pontiff. It is exclusive, under the Pope, in matters not pertaining to religion. He also exercises the official representation of the Vatican State, as regards negotiation and intercourse with the various States.

3. *The Exercise of the Active Right of Legation*

a) The Pontifical Diplomatic Representatives

The diplomatic representatives of the Holy See are classified more or less like the civil diplomatic envoys. The ordinary heads of missions are Apostolic Nuncios, Internuncios, and Chargés d'Affaires. Extraordinary emissaries are the various legates and envoys entrusted with a special and temporary diplomatic mission and clothed with authority to act in the name of the Pope.

According to article of the "Réglement sur le rang entre les Agents Diplomatiques" of the Congress of Vienna (1815), Nuncios, who rank as Ambassadors Extraordinary and Plenipotentiary, belong to the first class of diplomatic envoys. By virtue of an old established custom, adopted at the aforesaid Congress, they are acknowledged as "de jure" deans (doyens) of the diplomatic corps in the countries where they have their missions.

An Internuncio belongs to the II class of diplomatic agents ranking as an Envoy extraordinary and Minister plenipotentiary.[5]

Digitized by Google

He once replaced the Nuncio during a long-lasting absence of the same, but today has a stable appointment.

An Internuncio, in practice, does not have precedence among diplomats of his own rank. The regulation of the Congress of Vienna does not mention the title, since Internuncios were accredited as permanent envoys only after 1829. But it expressly mentions the "Representatives of the Pope", a title which of course extends likewise to Internuncios. The prerogative of "de jure" precedence was granted to the envoys of the Roman Pontiff as a token of respect for their episcopal character and of veneration for the Supreme Head of the Church, whose person they represent. Hence, there is no logical reason why it should be restricted to the person of the Nuncio. In practice, however, the interpretation of the ruling of the Congress on behalf of the States has been restrictive and limited to Nuncios, even when a former Nuncio is accredited to another country as Internuncio, and bears the title of Nuncio-Internuncio, as is the case in Holland. As regards the extraordinary emissaries of the Holy See accredited with a special mission and ranking as Ambassadors, precedence is normally granted, according to the custom confirmed by the above-mentioned regulation.

The functions of both a Nuncio and Internuncio are to maintain, according to accepted rules, the relations between the Holy See and the civil government of the country where they act as permanent legates; in the territory assigned to them they must watch over the condition of the Church and make report to the Roman Pontiff. Besides these two ordinary powers, they usually receive other faculties which are in the nature of delegated jurisdiction.

Those who are sent with the title of Delegate Apostolic now have but one ordinary office or power viz. to watch over the church in their district and inform the Holy See.[6] They do not stand in any official relation of the government, though often they are granted courtesies and immunities very similar to those accorded to members of the diplomatic or the consular corps. Other powers are granted to them by the Holy See in the form of delegated faculties. (Canon 267.) Apostolic Delegates, morever, pave the way very often

Digitized by Google

to diplomatic intercourse between the Holy See and the countries where they are sent, as in recent years was the case in China, Lebanon, Egypt, Iran, India and the Philippines. According to the needs of the Church, a Nuncio or Internuncio may be transferred to an Apostolic Delegation and viceversa: there is no diminution in such transfers which are solely determined by the peculiar needs of the Church. There is, however, a certain rank among Representations, those of Vienna, Paris, Madrid and Lisbon being considered as 1st Class Nuntiatures for historical reasons. The incumbents of those sees usually are promoted Cardinals at the end of their mission. Before receiving their Cardinal's hat, after the nomination, they continue to remain in their sees with the title of Pro-Nuncio.

The office of the pontifical legates, with all the faculties committed to them, does not expire at the vacancy of the Holy See, unless the contrary should be stated in the papal letters. It ceases, however, when the object for which they were sent is accomplished,[7] by revocation made known to the legate, and by renunciation accepted by the Roman Pontiff. (Canon 268.) The legates are not to impede the free exercise of jurisdiction of the local Ordinaries or Bishops. Though they may perhaps not be consecrated bishops — as is often the case today, following a recently established practice — they precede all Ordinaries except Cardinals. (Canon 269.)

At present, the Holy See has no permanent Chargé d'Affaires, accredited to the Foreign Minister, the last one holding the post in Liberia having become an Internuncio after the elevation of that see to the rank of an Internunciature in 1951.

In the absence of the head of the diplomatic mission, the next in authority takes over as Chargé d'Affaires ad interim, with all the necessary faculties. But when a long vacancy is foreseen, the Holy See may prefer to appoint a Regent.

F. Alessandrini gives an excellent description of the nature of the diplomatic representatives of the Holy See in an article published in *India Quarterly*. ("The Diplomats of the Holy See and Their Training", by Federico Alessandrini, *India Quarterly*, New Delhi, January-March, 1957, pp. 41—46.) "A preliminary explanation — says F. Alessandrini — may be necessary to

Digitized by Google

ensure that the functions of papal envoys are not regarded as being quite the same as those of civil diplomats. These latter have the duty of safeguarding the interests of their respective nations in the countries to which they are accredited. As a general rule, these national interests are of a material, transient and contingent nature, but none the less important for all that. The representatives of the Pope, on the other hand, are interested in safeguarding, in the light of Catholic principles, the permanent good of the Catholic religion and the welfare of souls. In other words, they are not taken up with material things, have no political standpoints or territorial positions to defend, and do not occupy themselves with economic relations. Rather they have the duty of upholding, in the most determined manner, the independence of the Catholic Church, so that it may be evident that the Church is not involved in the competitive rivalry resulting from such national interests. Should it happen, however, that a clash of such interests were to endanger the cause of peace, then Apostolic Nuncios, keeping always in mind the mission of the Church, may concern themselves with such matters since peace is a moral good promised to men of goodwill by the founder of Christianity. Their intervention in such cases, therefore, would not be motivated by any political or material considerations but solely by the desire to preserve peace and justice. The ordinary mission of Papal representatives, therefore, consists in fostering direct relations between the governments of the countries to which they are accredited and the Holy See. These relations, in turn, are aimed only at ensuring that, within the limits of the laws of their respective countries, Catholics may be guaranteed a just measure of religious and moral freedom.

It is through Apostolic Nuncios that the groundwork is prepared for Concordats, i. e., for the agreements entered into by the Holy See and the government of a particular nation for the purpose of juridically defining the liberties rights and duties of Catholics.

The diplomatic representatives of the Pope are priests, first and foremost, men who have consecrated their lives to the service of God. The first requisite of a diplomat of the Holy

Digitized by Google

See is, therefore, that he be a really good priest, a man with a deep sense of the absolute primacy of things spiritual.

In other words Nuncios, Internuncios and Apostolic Delegates do not represent worldly interests; their concern is with spiritual values that are superior to the things of the world and in keeping with the mission of the Pope and of the Apostolic See, which is supernational rather than international.

Those who serve the Holy See as diplomats must, therefore, be good priests above all else. It is on this indispensable foundation that the work of their preparation and formation is based."

b) Subaltern Diplomatic Personnel and their training.

The official staff of a pontifical diplomatic mission includes other ecclesiastics, who follow a "career" more or less similar to that of their civil colleagues and rank from attaché (one year) to Secretary of 2nd class and of 1st class, Auditor of 2nd class and of 1st class, and finally Counsellor. An interval of three years spaces the different gradations.

All the members of the papal diplomatic service are Vatican citizens "durante munere" and carry a Vatican diplomatic passport, issued by the Secretariat of State of His Holiness. Objections have been sometime made as to the ultimate loyalty of a papal diplomat. There is no clash of loyalties here. Political loyalty stems from juridical subjection to political sovereignty, while the spiritual loyalty a papal diplomat owes the Roman Pontiff originates from the spiritual sovereignty to which he belongs as a Catholic and still more as an official representative of the Holy See.

Promising clerics for the diplomatic service of the Holy See of whatever nationality are trained at the Pontifical Ecclesiastical Academy in Rome, founded by Clement XI in 1701. Candidates must already be priests, under 33 years of age and possess at least a degree of Doctor of Canon Law obtained from a recognized pontifical university. They live together, under the authority of a presiding Prelate in community life, spiritually nourished by appropriate religious exercises for two years, during

Digitized by Google

which their curriculum includes diplomacy, diplomatic procedure, curial style, latin style, ecclesiastical history and geography, international law, sociology, and at least three modern languages. The student who passes the examinations that take place at the end of the second year course and is judged idoneous, that is endowed with the necessary moral, cultural and natural gifts, receives a diploma qualifying him to enter on one year's apprenticeship at the Secretariat of State or at some Apostolic Representation, with the title of Attaché. After satisfactory completion of this apprenticeship, he is definitively accepted in the diplomatic service with the rank of 2nd class Secretary. Those who are considered less suited for the diplomatic service, may be directed to other fields of work, either in the offices of the Holy See or in the sacerdotal ministry.

The Pontifical Ecclesiastical Academy is a unique institution of its kind. Some States are now adopting part of its educational programme for the training of their own young candidates to the diplomatic service. But the system followed by the Holy See has the great advantage of rendering possible a close study of the qualities and character of the candidates during the years they live together at the Academy.

H. H. Pope Pius XII thus expressed himself regarding the Pontifical Ecclesiastical Academy in the letter which he addressed to this institution on the occasion of the 250th anniversary of its foundation: "The panoramic review of the history of this illustrious institute reveals an harmonious synthesis in which the pursuit of intellectual culture is combined with a solicitous care for the moral formation of the candidate. With a deep understanding of the real mission of the Church, over and above the intellectual formation of the students... there is the abiding solicitude for the formation of a strong and sensitive priestly conscience in each candidate. This overriding consideration inspires the whole system of training so that the candidate for the representative offices of the Holy See may be formed as an apostole of the Gospel, who is prepared to look on his work in the service as a truly religious ministry. The Pontifical Academy may consider this as its first and noblest title to existence; from this it may draw satisfaction, and in this will its students

Digitized by Google

find the secret for the successful accomplishment of their future labours..." (From the autographed letter of Pope Pius XII to the Rt. Rev. Paolo Savino, President of the Pontifical Ecclesiastical Academy, in *La Pontificia Accademia Ecclesiastica 1701—1951*, Città del Vaticano, 1951, p. 8.)

4. The Exercise of the Passive Right of Legation.

In addition to its active right of diplomatic representation, the Holy See also exercises its passive right to the same, that is, it receives the representatives sent to it by various nations either on extraordinary and temporary missions or in ordinary and permanent representation.

As mentioned above diplomatic emissaries were permanently accredited to the Roman Pontiff since the end of the XV century with a certain stable character. Permanent embassies were established in Rome in the XVI century. After the taking over of the Papal States and Rome by Italy in 1870, the majority of States continued to accredit their diplomatic representatives to the Roman Pontiff, thereby attesting that their intercourse was not based on the Holy See's temporal power, but on recognition of its independent juridical standing as a subject of international law, and hence as a unique autonomous public entity, endowed with spiritual Sovereignty. The Italian Law of Guarantees, though not accepted by the Holy See, assured the foreign States of their rights to accredit diplomatic envoys to the Holy See and the States publicly took note of such guarantees. At that time 16 nations were represented at the Holy See. In 1903, when Leo XIII died, there were 19 States: 13 in 1914, when St. Pius X died; 28 in 1922, at Benedict XIV's passing away; and 27 just before the signing of the Lateran Treaty.

Thus during a total eclipse of the temporal power and while the Papacy was subject to very precarious tenure in his episcopal palaces, his authority and his freedom suddenly became those of a conqueror. (André Géraud, "The Lateran Treaties: a step in Vatican policy", in *Foreign Affairs*, New York, vol. 7, No. 4; July, 1929, pp. 571—584.)

Digitized by Google

The Lateran Treaty, best regarded as the culmination of the revived spiritual prestige of the Holy See and not merely as marking the "restoration of temporal power" (A. C. F. Beales, *op. cit.* p. 40), explicitly and solemnly recognizes in article 12 the Holy See's active and passive right of legation according to the rules of international law. And the Dean of the Diplomatic Corps accredited to the Holy See, on the occasion of an audience granted to the diplomats by Pius XI on March 9, 1929, quite appropriately remarked that the treaty did not create, but stressed the international personality inherent in the Holy See.

While the diplomatic representatives of these countries remained accredited to the Holy See, 25 Nations that had consulates in the Papal States, withdrew their consuls. It is thus evident that the Ambassadors and Ministers were accredited to the Holy See mainly as a spiritual Sovereignty while the Consuls were sent to the Papal States as a temporal Sovereignty.

Today 47 States maintain diplomatic relations with the Holy See as follows: 33 Embassies and 14 Legations. Countries represented by an Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary are: Argentine, Austria, Belgium, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Equatore, Philippines, France, Germany, Guatemala, Haiti, Holland, Iran, Ireland, Italy, Japan, Lebanon, Luxemburg, Holland, Panama, Paraguay, Peru, Poland (of 1939), Portugal, Spain, Uruguay and an Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary represents China (Formosa) Ethiopia, Finland, Great Britain, India, Indonesia, Liberia, Lithuania (of 1939), Monaco, Nicaragua, Order of Malta, Pakistan, San Marino, the United Arab Republic. As it appears from the above list, not only Catholic or Christian countries are represented at the Holy See; there are even many non-Christian States who have fullfledged diplomatic missions.

The Holy See is ready to entertain diplomatic relations with any country desirious to have such intercourse with it, as long as its fundamental laws are not atheistic or anti-Christian, and it is disposed to respect the Church and her freedom.

Diplomats accredited to the Holy See operate under the same rules and scheme as those accredited to a temporal power, but

Digitized by Google

of course there is a notable difference in the nature of their work.

They cannot, at the same time, be accredited to Italy, but there is no objection if they are also accredited to other States.

The Holy See does not favour the appointment of Italian subjects as heads of missions of foreign countries besides Italy, in order to avoid obvious difficulties arising from their position as Italian citizens and also because their presence would not be symbolic of the universality of the Church.

The rule of reciprocity is usually followed as to the respective ranks of missions accredited by and to the Holy See. But there are several exceptions. Thus, while Great Britain has a Minister to the Holy See, the latter has no diplomatic representative in London. There is no Swiss envoy to the Holy See, while there is an Apostolic Nuncio in Berne. Iran is represented by an Ambassador, but an Internuncio is accredited to Tehran. Such is also the case of Holland and Japan. There is one and the same Nuncio for Guatemala and El Salvador, while each of these States have an Ambassador to the Holy See. Honduras and Nicaragua share the same Nuncio, while they have respectively an Ambassador and a Minister to the Holy See. Finland, Lithuania (of 1939), Monaco, San Marino and the Sovereign Military Order of Malta are each represented by a Minister, but no Holy See representative is accredited to them. The Polish Ambassador represents the exiled Polish government, to which a Papal Representative is no longer accredited.

Diplomatic relations with several countries of Central and Eastern Europe have been severed by their respective governments. The Holy See never takes the initiative in entering into or in breaking diplomatic intercourse with a country.

Several States would raise the rank of their representations to the Holy See, if reciprocity could be applied, regardless of the rulings of the Congress of Vienna concerning the "de jure" precedence of the Nuncio as dean of the diplomatic corps; but the Church intends to abide by the rule which confirms practice.

Diplomatic representatives accredited to the Holy See do not live inside the Vatican City but on Italian territory. During the war, for obvious reasons, representatives of countries belligerent with Italy took up residence in Vatican City itself.

Digitized by Google

Article 12 of the Lateran Treaty assures them of their enjoyment of all the prerogatives and immunities prescribed by international law for their persons and missions. This extends also to countries that do not maintain relations with Italy. Their embassies and legations are extraterritorial.

I is normally believed that the Vatican is the best informed observation post in the world. As Count d'Ormesson points out in his article on Vatican Politics, such a flattering reputation makes Vatican authorities smile. The Vatican is not the best informed place in the common sense of the word. But there is no doubt that judgment formed at the Vatican on current events is more objective and lucid, because things are considered with impartiality, detachment and balance, and not under factious influence and pressure. Here the eternal principles of truth are applied in the light of the Gospel to current events that torment the hectic existence of mankind in our day. (Wladimir d'Ormesson, "La Politique du Vatican", in *La Révue de Paris*, Paris December 1957, p. 37.)

More than elsewhere, Members of the diplomatic corps accredited to the Holy See are united, as it were, in one big family by the ties of a heartfelt brotherhood around the Common Father of Christendom, stressing in their own way the supernational character of the Church, whose fervent prayer, deep wish and tireless action have ever aimed to unite all Nations under God, in a spirit of fraternal mutual love, esteem and collaboration.

In the farewell speech addressed to the Members of the diplomatic corps just before leaving his post as Pro-Secretary of State for Ordinary Affairs, after his promotion to the archiepiscopal see of Milan, H. E. Mgr. Montini gave a vivid description of diplomatic life at the Vatican. I should like faithfully to quote, as follows, the conclusion of that discourse:

"A vrai dire, si l'on voulait établir une comparaison entre l'activité des Diplomates près le Saint-Siège et celle de leurs Collègues près des Gouvernements civils, on devrait reconnaître que parfois celle-ci est plus intense, plus fiévreuse, plus retentissante que celle-là. Au Vatican, on respire le calme des milieux spirituels, et on ignore la lutte propre aux intérêts matériels! Oui, Messieurs; mais c'est bien cet aspect relativement tranquille

Digitized by Google

de la vie diplomatique auprès du Vatican qui caractérise sa vraie nature et sa profonde valeur: elle est calme et tranquille parce qu'elle veut l'être! Parce que son but suprême est celui de chercher la paix, de créer la paix!... N'est-il pas vrai que les relations diplomatiques avec le Saint-Siège, qui honorent les Pays que Vous représentez, ont été toujours inspirées, d'un côté et de l'autre, par la plus sincère loyauté? En d'autres termes votre mission ici s'est-elle jamais heurtée aux intrigues, fâcheuses et mystérieuses, dont bien des pamphlétaires sans scrupules ou des adversaires de mauvaise foi accusent le Saint-Siège? Est-ce que le respect dû à vos sentiments, à vos mœurs, à vos lois, à vos Nations a fait défaut ici? Est-ce que les questions que l'on traite ici ont eu d'autres intérêts en vue, que ceux de la liberté religieuse et civile, ceux de la justice et de la paix, et ceux — j'ose le dire — du bien spirituel et moral lui-même de vos chers et grands Pays respectifs?

La réponse, dans les hautes et sages paroles que je viens d'écouter, est déjà donnée. Elle ouvre nos yeux, une fois de plus, sur la scène, si pleine d'angoissantes rumeurs, de notre monde contemporain, pour nous donner l'espoir que les forces de l'esprit, dont l'Eglise catholique dispose dans une si large mesure, auront encore le dessus sur celles de la violence et de l'égoisme."

NOTES

[1] Some jurists do not admit that the faculty of a State to exercise representation is a subjective right; if it were so, they say, there would be a corresponding duty on the part of other States to receive envoys. We believe with Calvo that the right of legation is a perfect right in principle, but imperfect in practice. (C. Calvo, *Le droit international théorique*, Paris-Berlin, 1877—1886, t. III, n. 1321.)

[2] Between year 1870—1929 the Holy See negotiated concordats and agreements with Switzerland, Canton Tessin, Colombia, England, Latvia, Bavaria, Poland, France, Lithuania, Czechoslowakia, Portugal.

[3] 1870. Mediation offered to avert Franco-Prussian War.

1885. Arbitrates between Germany and Spain, in Caroline Islands dispute.

1890. Mediation proposed between Great Britain and Portugal in Congo Boundary disputes.

Digitized by Google

1893. Arbitrates, at Lima, in Peru-Ecuador boundary dispute.

1894. Mediation invoked in British-Venezuelan boundary dispute in Guiana.

1895. Arbitration between Haiti and San Domingo.

1896. Appeal to Emperor Menelik of Abyssinia on behalf of Italian prisoners of war.

1898. Papal intervention secures postponement of Spanish-American War over Cuba.

1899. Papal initiative of 1893 secures Tsar's Rescript calling First Hague Conference.

1900—1903. Arbitration of Argentine-Chile boundary dispute.

1905. Agreement between Colombia and Peru to submit to Papal arbitration all future disputes (except independence and honour) not amenable to direct negotiation.

1906. Arbitration of Colombia-Ecuador boundary dispute.

1909/10. Arbitration on Acre Gold Mines, between Brazil-Bolivia and Brazil-Peru.

1914. Arbitration offered to Argentine, Brazil and Chile.

(Cfr. John Eppstein, *Catholic Tradition of the Law of Nations*, Burns and Oates, London 1935, pp. 470—474.)

[4] Cfr. *Patti Lateranensi, Convenzioni e accordi successivi fra il Vaticano e l'Italia* (Tipografia Poliglotta Vaticana, 1946, vol. 1, pp. 11—25).

[5] The technical title of a representative of the House of Austria at the Court of Constantinople was also "Internuncio", but this is a rather isolated case in civil diplomacy.

[6] The title of Apostolic Delegate was reserved to those representatives who have no diplomatic character by Pope Benedict XV on May 8, 1916.

[7] This applies to temporary legates, but not to permanent legates. The latter enjoy a certain power of ordinary jurisdiction, in virtue of which their mandate is ever active and cannot expire in this way.

Digitized by Google

LE DIPLOMATE ITALIEN

par Pietro Quaroni

Lorsqu'on parle de diplomatie, il y a une certaine tendance à en faire un peu comme une spécialité italienne: ce qui met souvent la diplomatie italienne et les diplomates italiens dans une situation bien délicate: la diplomatie italienne fait ses fautes comme toutes les diplomaties, mais on les lui pardonne moins, justement à cause de ce préjugé préalable.

Pourquoi cette opinion si haute de la diplomatie italienne?

Tout d'abord parce que ce que l'on appelle le père de la diplomatie moderne est un italien: Machiavelli.

Un ami à moi, très spirituel, définissait une fois un classique comme un livre ou un auteur, duquel on a le droit de parler sans devoir nécessairement l'avoir lu: si cette définition est vraie elle s'applique sans doute à Machiavelli: combien de personnes parlent de lui et du machiavellisme sans avoir jamais lu, ou compris, ses livres.

Machiavelli n'a jamais été le cynique retors tel qu'il reste attaché à son nom. Ce que nous appelons le passage de l'époque médiévale à l'époque moderne est surtout un phénomène de développement économique et les répercussions politiques et sociales de ce développement économique. Maintenant pour des raisons qu'il serait un peu long et compliqué d'expliquer ici, l'Italie a été la partie d'Europe où cette transformation économique s'est développée la première. Et c'est également en Italie que l'état moderne, l'état bureaucratique — pas l'état démocratique — a trouvé sa forme et sa formule: j'ai dit pas l'état démocratique parce que si l'état démocratique a ses racines historiques dans

Digitized by Google

les pays européens, il les a beaucoup plus dans l'état moyen-âgeux, féodal, que dans l'état de la Renaissance.

L'Italie d'avant la renaissance était un pays dont la politique — et la diplomatie — était dominée par la lutte entre Guelfes et Ghibelins, entre tenants de l'empire et de la Papauté. Lutte d'intérêts comme toute lutte politique, mais fortement teintée de lutte idéologique aussi: ce qui change beaucoup si non tout.

L'état moderne, l'état bureaucratique, l'état basé sur les principes redécouverts du droit romain — du droit impérial, il ne faut pas l'oublier — refuse la lutte idéologique, c'est un état réaliste, matter of fact: c'est en Italie qu'a été créé la formule „Raison d'Etat".

Dans la situation politique de l'Italie à l'époque de la Renaissance, caractérisée par la juxtaposition d'un certain nombre d'états indépendants et compliquée par la présence de la Papauté — état territorial italien en même temps que puissance universelle — l'état moderne, et réaliste, se devait d'inventer une nouvelle formule de coexistence politique: cette formule nouvelle a été la politique d'équilibre. Politique qui reste encore aujourd'hui, au fond, ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de diplomatie. Or Machiavelli n'a fait qu'expliquer, à sa façon, quelle était la réalité de l'état moderne, quelles étaient les bases de la raison d'état, et quelles étaient, par conséquent, les règles, les grandes lignes générales de la diplomatie de l'équilibre. Et tout ceci à l'usage de personnes et d'une société qui, étant en période de transition, flottait encore entre l'ancien et le moderne.

Mais les livres et les leçons de Machiavelli n'ont pas été lues et apprises seulement en Italie: on les a bien apprises aussi, et mieux, à l'étranger, au fur et à mesure au moins que les états du reste de l'Europe devenaient eux aussi modernes et que la politique d'équilibre, italienne qu'elle avait été à ses débuts, devenait européenne. Je note en passant que l'un des disciples les meilleurs du secrétaire florentin, le roi Frédéric II de Prusse, a toutefois cru devoir publier un livre contre ce pauvre Machiavelli.

Lorsqu'on parle de la grande tradition diplomatique italienne c'est en général à deux diplomaties de langue italienne que l'on se réfère: la diplomatie vaticane et la diplomatie vénitienne.

Digitized by Google

Parler de la diplomatie vaticane, qui existe encore, sortirait des limites de ma conférence. La diplomatie vénitienne c'est autre chose.

D'abord Venise a été le premier état moderne à avoir des représentants permanents, à avoir une organisation du service diplomatique qui a été le modèle pour tous les autres. Elle a été la première à concevoir le rapport diplomatique complet: à concevoir que seul un ensemble de rapports, fait par des personnes compétentes, et embrassant au moins les états les plus importants était à même de permettre un coup d'œil général sur la situation du monde: et que c'était seulement sur la base de cette évaluation d'ensemble, froide, technique, sérieuse, de la situation politique et des rapports des forces qu'il était possible de baser une ligne politique digne de ce nom. Et la supériorité de la diplomatie vénitienne a été dûe justement à ce fait que son réseau d'ambassadeurs lui permettait d'avoir cette vue d'ensemble, tandis que son organisation centrale était à même d'exprimer de cette vue d'ensemble une politique étrangère qui était possible.

Car, je tiens à vous souligner, il n'y a de bonne politique qu'une politique qui est possible, donc basée sur des possibilités réelles. La politique du *wishful thinking* est et sera toujours une mauvaise politique: c'est une vérité base dont on ne se souvient pas toujours surtout à notre époque.

L'avantage de Venise a naturellement diminué le jour où les autres pays, sur son exemple, se sont donnée la même organisation, ou à peu près.

Peut-on dire de la diplomatie vénitienne qu'elle a été vraiment grande? Oui et non. Par exemple la diplomatie vénitienne ne s'est rendu compte que beaucoup plus tard — et trop tard — des conséquences que la découverte par les portugais de la route des Indes portait au commerce des épices qui était une des bases de la prospérité de Venise. Et lorsqu'elle s'en est aperçue, elle n'a pas été capable de parer au coup lorsqu'il était peut-être encore possible de le faire. Pour nous qui connaissons les développements des choses il est au moins étrange que Venise n'ait pas accpté une offre du Portugal, qui n'avait pas les moyens matériels et l'organisation commerciale pour exploiter sa découverte, de s'associer à lui. Et pourtant le Sénat de Venise l'a

Digitized by Google

refusée. Ce qui veut dire que même la grande diplomatie de Venise était aussi peu presbyte que notre diplomatie d'aujourd'hui.

Pour moi l'âge d'or de la diplomatie vénitienne n'a pas été la période de la grandeur vénitienne: tout le monde est capable de faire de la diplomatie lorsque l'on est riche et puissant et que cette richesse et puissance vous laissent une large marge d'erreur. Le chef d'œuvre de cette diplomatie a été celui d'avoir su, lorsque la décadence de Venise était déjà un fait accompli, jouer de son prestige, des complexités de la politique européene de façon à réussir, seul pratiquement des états italiens — nous verrons à part le cas du Piémont — à éviter la domination étrangère, à ne pas tomber entièrement dans l'orbite de l'une ou de l'autre des grandes puissances de l'époque, et de garder même une certaine influence. Je regrette qu'une étude plus approfondie de cette époque de la diplomatie vénitienne n'ait été faite: elle pourrait être une étude agréable et utile aux diplomates européens dans notre situation actuelle.

Encore à remarquer que dans la derniére période de son histoire Venise a crû touver la solution de ses problèmes dans la politique de la neutralité désarmée: et que cette politique, après une certaine période de réussite apparente, ne l'a pas empêchée d'être absorbée par Napoléon d'abord, par l'Autriche ensuite.

Un écrivain anglais a dit que la seule chose que l'on apprend de l'histoire c'est que l'on n'apprend rien de l'historie: j'en suis à peu près convaincu moi aussi, mais malgré tout, je continue à essayer de tirer de l'histoire des enseignements qui pourraient peut-être nous être encore utils à notre époque.

Quoiqu'il en soit, la grande tradition de la politique vénitienne n'a pas d'influence, autre que purement intellectuelle, sur la diplomatie italienne. On peut à juste raison dire que la tradition de Richelieu est encore un élément vivant de la diplomatie française: il serait tout à fait faux de parler d'une tradition vénitienne dans la diplomatie italienne, même s'il y a parfois des vénitiens dans le cadre de notre diplomatie.

La tradition de la diplomatie italienne, en tant que tradition il y a, est tradition piémontaise. Il est vrai que, au moment de l'unification italienne on a admis dans les rangs de la diplo-

Digitized by Google

matie italienne des membres des services diplomatiques d'autres états de la péninsule. Moi même, jeune attaché, j'ai connu un ambassadeur à la retraite, agé il est vrai alors de 103 ans, qui avait débuté dans la diplomatie autrichienne et qui avait été, pendant quelques mois, attaché au cabinet du Comte de Cavour après avoir été, 11 ans avant, attaché au cabinet du Prince de Metternich. Mais l'ensemble du service et surtout la direction, c'est à dire l'élaboration de la politique et du système, était resté piémontais.

A l'envers de la politique vénitienne, la politique piémontaise — il faut aussi remarquer que le Piemont, plus correctement le duché de Savoie d'abord et le Royaume de Sardaigne après, n'a jamais été, comme Venise, une grande puissance — a été dynastique et militaire avant tout. Dynastique dans le sens que, en fait, c'est toujours le souverain qu'a été son Ministre des Affaires Etrangères. Militaire dans le sens que toute la politique étrangére du Piémont a été axée sur une force militaire, petite mais excellente, qui pouvait intéresser les puissances plus grandes: et de prendre part à toutes les guerres, en pesant très soigneusement les chances de côté et d'autre, de façon à en tirer des avantages territoriaux ou autres: on l'a appelée la politique de l'artichaut que l'on mange feuille par feuille. Sa politique a été, si vous voulez, exactement le contraire de Venise, en la même période. Tandis que Venise tâchait de survivre par une neutralité chaque jour un peu plus désarmée, le Piémont tâchait de se sauver en ayant toujours des alliés et en n'étant jamais neutre.

Une diplomatie sérieuse, appliquée, active mais modeste, prudente: la diplomatie piémontaise ou sarde n'a jamais rêvé de jouer le grand rôle qu'a continué à jouer la diplomatie vénitienne, même lorsque la grandeur de la Sérénissima était devenue un souvenir historique: elle s'est bornée à essayer d'être très bien renseignée, à même de souspeser attentivement ses chances, à limiter ses objectifs, mais à marchander très âprement. Pas trop de scrupules: une alliance était bonne si elle était utile: le jour où elle cessait d'être utile, d'y rester fidèle était un luxe qu'un petit état tel que le Royaume de Sardaigne ne pouvait pas se permettre. Une diplomatie habile, efficace, a l'horizon très borné, sans grand coup d'aile.

Digitized by Google

Sur cette tradition qui n'est pas perdue du reste, et de ses bons côtés et de ses moins bons, s'est greffé le phénomène Cavour: Cavour, somme toute, a trop peu duré pour créer une tradition: surtout il n'a pas été à la tête de la diplomatie italienne après l'unification, comme Bismarck l'a été pour l'Allemagne unifiée. Peut-être, pensons nous, Cavour aurait pu créer les bases originales, réelles et réalistes d'une politique étrangère de l'Italie érigée en Royaume unitaire.

Cavour, et l'exaltation officielle qu'a été faite du rôle de la diplomatie de Cavour pour l'unification italienne — je dis officielle car c'est seulement maintenant que commence une révision historique de son rôle réel — ont créé dans l'opinion publique et politique italienne une certaine surestimation du rôle de la diplomatie. On a une certaine tendance, chez nous, à croire qu'il n'y a pas de limites à ce qu'une diplomatie habile peut obtenir pour un pays. Or ceci est faux: la diplomatie, à la longue, ne peut jamais remplacer la force: le poids spécifique d'un pays étant ce qu'il est, en fonction de sa puissance militaire, industrielle, économique, une excellente diplomatie peut, peut-être, faire valoir pour 100 ce qui en réalité n'en vaut que 80: mais il n'y a pas de diplomatie au monde qui puisse faire valoir 100 un pays qui ne vaut que 5.

Difficile de s'imaginer le choc qu'a dû être pour la diplomatie sarde, conservatrice, sage, prudente, de devoir s'adapter à la politique révolutionnaire que demandait le rôle d'unificateur qu'avait pris le Piémont: pourtant il faut dire qu'elle a fait de son mieux avec dévotion et courage. Et ce que ses braves diplomates sardes ont dû souffrir des coups de jeu d'audace de Cavour: ils ont grogné, ils ont prédit les pires catastrophes, mais ils ont obéi.

Une fois cette période passée, la diplomatie piémontaise, devenue diplomatie italienne, tout en se rendant assez compte que les horizons du nouveau Royaume étaient plus vastes que les horizons anciens, est revenue volontiers à ses traditions de prudence.

Je ne sais pas, comme je vous ai dit, si Cavour, ayant survécu à l'unification, il aurait été capable de jeter des bases originales pour une politique étrangère italienne: le fait reste — et cela a

Digitized by Google

été une de ses drames — que la diplomatie italienne n'a pas été capable de le faire: sa politique étrangère a été une politique à imitation: faire ce que les autres faisaient, rattrapper le retard du passé.

Elle a tenu d'abord à défendre son œuvre, l'unification: l'unification ayant été un facteur révolutionnaire, c'était de l'Europe conservatrice que pouvait venir le danger: il fallait la rassurer: c'est un peu aussi le but de la Triple Alliance. En même temps, timidement, prudemment il fallait continuer la politique d'expansion, la politique de l'artichaut. Il y avait deux lignes d'expansion possible, alors, pour l'Italie: l'expansion coloniale, et l'expansion dans les Balkans, qui était alors la lutte pour la succession de l'Empire Ottomane.

La Triple Alliance s'adaptait aussi à cette politique. L'Allemagne était en rivalité avec la France, et plus tard avec l'Angleterre: elle n'avait pas d'ambitions dans la Méditerranée: les ambitions italiennes servaient admirablement pour enrayer l'expansion française ou anglaise. Quant aux Balkans n'y avait-il pas dans le traité de la Triple Alliance une chance prévoyant des compensations à l'Italie pour toute expansion autrichienne dans la péninsule?

Somme toute une politique sage, mesurée, bien dans la tradition de la diplomatie piémontaise.

Avec toutefois un défaut de base, assez grave: l'opinion publique italienne ne la suivait pas entièrement.

Le Risorgimento italien avait été le confluent de deux courants: la révolution monarchique et la révolution populaire, mazzinienne. C'était la révolution monarchique qui avait gagné, mais la tradition mazzinienne n'était pas morte: une tradition populaire, axée sur le principe de nationalité, sur la révolte des peuples contre les empires: une tradition pour laquelle l'alliance avec l'Autriche-Hongrie était pour l'Italie la négation d'elle même, non seulement parce qu'elle empêchait la réunion à la mère patrie des italiens encore sujets de l'Empereur, mais parce qu'elle empêchait l'alliance naturelle du peuple italien avec les peuples frères, les slaves, les hongrois, les roumains. Cette tradition mazzinienne avait aussi un nom: l'irrédentisme.

Tant que l'Italie était une monarchie constitutionnelle oui, mais

Digitized by Google

surtout une monarchie, l'existence de ce courant de fond n'a pas beaucoup gêné la diplomatie italienne: mais au fur et à mesure que l'Italie se démocratisait, politiquement, les choses ont changé. La diplomatie italienne s'en est mal aperçue et elle a fini un jour pour se trouver isolée et débordée.

La diplomatie italienne, dans son ensemble, est restée plus que fidèle à la Triple Alliance: deux Ambassadeurs ont donné leur démission à cause du tour de valse de Algeciras. Mais la tradition mazzinienne, l'irrédentisme, s'était emparé de la place publique: elle a été la plus forte.

Car cela est, somme toute, la signification de ce que l'on appelle chez nous les journées de mai, qui ont porté l'Italie à la déclaration de guerre du 1915: la démocratisation si vous voulez de la politique étrangère italienne: la tradition piémontaise, de la raison d'Etat, aurait dû porter l'Italie, au plus, à garder sa neutralité: l'émotivité de la foule l'a entraînée à la guerre. L'époque de la diplomatie pure, de la politique de cabinet, était finie.

Il faut dire que la diplomatie italienne ne s'est jamais rendue compte complètement de cette révolution. Aucune diplomatie ne l'a entièrement comprise, du reste: encore aujourd'hui nous faisons tous des politiques, des accords, des conversations et nous oublions souvent que toutes ces politiques ne tiennent que si les parlements les approuvent: et que même les décisions du parlement si, pour une raison quelconque, ce parlement ne représente plus l'opinion publique, n'ont en réalité aucune valeur durable: que nous sommes dans une nouvelle phase de la diplomatie que l'on pourrait appeler la diplomatie de masse, qui a ses règles à elle. La diplomatie italienne ne l'a certainement pas mieux compris que les autres.

Après la première guerre mondiale il y a eu en Italie la réaction de la déception de la guerre: l'effort que la guerre avait demandé était trop fort pour la faible constitution de l'Etat italien encore relativement si jeune: d'ici une crise intérieure grave dont l'issue a été le fascisme. La faiblesse générale de l'Italie, l'état de décomposition où elle se trouvait à la fin de la guerre ont réduit à fort peu de chose les avantages qu'elle attendait de la victoire dans ses deux lignes d'expansion: colonies et Balkans.

Digitized by Google

C'était un peu la revanche de la diplomatie traditionnelle: vous voyez qu'est-ce que cela veut dire une politique d'élans passionels; tout cela ne serait pas arrivé si vous nous aviez laissé exploiter patiemment et âprement la neutralité de l'Italie.

La diplomatie italienne à l'époque du fascisme n'a rien changé à ses lignes fondamentales. Elle a continué dans sa volonté d'étendre l'influence italienne dans la péninsule balkanique et dans l'Europe danubienne. Il est certain que la disparition de l'Autriche-Hongrie et l'éclipse, temporaire celle-ci, de la Russie et de l'Allemagne, ont donné à la politique italienne des possibilités — et des illusions aussi — au delà de toute attente. Le rival, le seul rival, était somme toute la France et il semblait plus facile à vaincre.

Du côté colonial, une thèse juridique: les alliés n'ont pas tenu les promesses qui nous avaient été faites au Traité de Londres. Donc redistribution des mandats, arrondissement des colonies existantes, main libre en Ethiopie qui était alors encore l'Abyssinie. A ne pas respecter entièrement les clauses du Traité de Londres — je ne veux pas entamer ici une discussion sur le fond juridique de la réclamation italienne, je me borne à citer le fait — nos anciens alliés avaient été deux: la France et l'Angleterre: pour des raisons évidentes l'Italie ne pouvait pas s'en prendre à toutes les deux: et pour une période très longue de l'époque fasciste elle s'est plutôt attaquée à la France. Mais cette politique, même si ambitieuse, restait dans le cadre traditionnel d'une certaine prudence et modération.

Preuve l'histoire de l'Ethiopie: c'est une période récente, oui, mais tellement passée que l'ont peut déjà en parler. Depuis nos tentatives malheureuses de la fin du siècle, la situation s'était stabilisée sur l'Accord Tripartite qui, pratiquement, partageait le pays en trois zones d'influence, entre la France, la Grande Bretagne et l'Italie. Mais l'Italie avait toujours espéré qu'un jour elle aurait pu persuader les autres à lui céder leurs zones: elle l'avait essayé, entre autre, pendant et après la guerre, mais en vain.

Le traité de paix avec la Turquie avait laissé en suspens entre autres la question de l'appartenance de la zone de Mossoul: l'Angleterre voulait que la Turquie se décide à en reconnaître l'ap-

Digitized by Google

partenance à l'Iraq: pour appuyer ses négociations — c'était à peu près en 1925 — il lui aurait été utile d'exercer sur la Turquie aussi une certaine pression militaire, plus ou moins discrète. Cette pression discrète fut exercée par l'Italie: à titre de remerciement l'Angleterre déclara qu'elle n'avait que des intérêts économiques en Ethiopie: en ajoutant, toutefois, que comme une action italienne contre l'Ethiopie aurait provoqué un conflit avec la France, dont l'Angleterre ne voulait pas, le désistement anglais ne devenait valable que le jour où un désistement analogue aurait été accordé par la France.

Ce désistement français fut accordé lui aussi, contre certaines autres concessions du côté italien — et contre l'Allemagne en un certain sens — par Laval lors des accords de Rome en 1935.

En faisant tout ceci la diplomatie italienne n'avait aucune intention de déclencher un tremblement de terre: elle pensait répéter l'opération qui nous avait mené à l'occupation de la Tripolitaine: une série d'accords moyennant lesquels les principales puissances nous avaient accordé le droit d'y aller: et nous l'avions fait, à un moment favorable, avec une secousse militaire des plus limitées.

Mais, à nouveau, la diplomatie italienne s'était trompée, à l'intérieur: elle ne s'était pas rendu compte qu'elle n'était pas à même de contenir dans des limites raisonnables l'action qu'elle avait amorcée. Qu'elle avait suggeré une politique, des politiques, à développement lent, graduel, sage: mais que la direction de la politique allait lui échapper pour passer dans les mains de Mussolini et de son dynamisme de tout autre potentiel.

Pareillement la diplomatie italienne avait poussé vers un certain rapprochement avec l'Allemagne, vers une presque alliance, pas avec le but de faire, avec l'Allemagne, et par les armes, un nouveau monde: c'était un jeu beaucoup restreint avec les puissances occidentales: nous rapprocher à l'Allemagne pour persuader, disons, la France et l'Angleterre à nous payer pour nous en détacher.

En d'autres termes, la diplomatie italienne, dans la période pendant les deux guerres a cru pouvoir continuer la politique italienne d'avant, sur ses deux lignes traditionnelles d'expansion.

Digitized by Google

On peut lui reprocher de ne pas s'être rendue compte que l'absence de la Russie du bassin danubien et des Balkans ne pouvait être que temporaire: et que la période coloniale était révolue et qu'il était hors de son époque de rêver de nouvelles conquêtes ou de déplacements de souveraineté. Mais si ces reproches sont exactes, à la lumière des évènements d'aujourd'hui, il faut reconnaître aussi que les autres diplomaties européennes en méritent de pareilles sinon de plus grandes.

L'erreur le plus grave de la diplomatie italienne a été, encore, dans le domaine intérieur: elle a cru pouvoir toujours contrôler Mussolini, comme elle l'a effectivement contrôlé dans la période qui va à peu près de 1922 à 1932: c'est à dire de pouvoir profiter de l'augmentation de force et de prestige, que lui venait du régime fasciste, mais de ne pas en subir des inconvénients. Et lorsque, en 1935, elle s'est aperçue qu'elle ne le contrôlait plus, il était trop tard.

Il faut dire aussi que la diplomatie italienne n'a pas compris, non plus, que aussi les autres diplomaties ne contrôlaient non plus leurs courants idéologiques, irrationnels. Tous les accords, grands ou petits, que la diplomatie italienne a, à plusieures reprises, essayé de négocier avec la France ou l'Angleterre, jusque presqu'à la dernière minute, ont échoué tous contre l'acharnement idéologique à l'égard de Mussolini et du fascisme.

Je crois pouvoir dire à l'honneur de la diplomatie italienne qu'elle a fait jusqu'à la dernière minute tous ses efforts pour essayer de garder l'Italie dans la neutralité: elle a échoué: elle ne pouvait qu'échouer. C'est là son erreur: celle de ne pas avoir bien compris les limites de ses possibilités.

La diplomatie italienne, en tant que corps constitué a réussi assez bien à survivre à la tourmente de la chute du fascisme et de la fin de la guerre.

La diplomatie italienne a-t-elle été fasciste? Oui et non. La politique étrangère étant, comme je vous l'ai déjà dit, inséparable d'un minimum de force réelle, le Ministère des Affaires Etrangères, par sa nature — et parfois aussi le Ministre des Affaires Etrangères quelles que soient ses origines politiques — sont en faveur d'un gouvernement fort et stable. La politique étrangère demande une certaine continuité: elle ne travaille

Digitized by Google

certainement pas pour l'éternité, cela serait demander trop, mais toute politique étrangère qui ne tiendrait compte que de l'heure présente ne peut être qu'une mauvaise politique étrangère.

Mussolini a pris le pouvoir en Italie après une période de trois ans de confusion politique, parlementaire et sociale, qui n'était certainement pas une bonne base pour une politique étrangère efficace. Il a été donc, dans l'ensemble, assez favorablement accueilli par la diplomatie italienne: d'autant plus que, à part quelques coups de tête dû surtout à une certaine recherche de prestige, telle l'affaire de Corfou, il s'était montré plutôt disposé à se mettre à l'école de la diplomatie traditionnelle.

Mais au fur et à mesure que Mussolini et le fascisme découvraient leur logique intérieure, leur Hybris, l'attitude de la diplomatie italienne envers la politique étrangère du fascisme est devenue de plus en plus réticente. La diplomatie italienne a, par exemple, fait tout son possible pour empêcher l'entrée en guerre de l'Italie.

L'action personnelle d'Attolico, Ambassadeur à Berlin en 1939, est, je crois, connue: il avait eu des instructions de présenter à l'Allemagne une liste assez imposante de matières premières, surtout, dont l'Italie avait besoin pour pouvoir entrer en guerre: à la demande de Hitler en quel délai de temps la remise de ces matières premières était prévue par nous, Attolico répondit que la livraison devait avoir lieu tout de suite: ce qui était matériellement impossible pour l'Allemagne et n'avait jamais été l'intention de Mussolini. C'est en suite de cette initiative d'Attolico que Hitler écrivait à Mussolini sa fameuse lettre dans laquelle il se résignait à renoncer à la participation de l'Italie. Attolico a dû payer son initiative, quelques mois plus tard, par une demande de rappel de la part du gouvernement allemand.

Ou bien l'action exercée par Rosso, d'accord, du reste, avec son collègue allemand le comte Schulenburg pour empêcher la guerre avec la Russie.

La diplomatie italienne, après le 8 septembre 1943, avait été, comme il fallait s'y attendre, à quelques exceptions près, mise sous enquête par le gouvernement antifasciste. En examinant les fiches personnelles réservées des fonctionnaires du Ministère

Digitized by Google

la commission d'enquête s'est trouvée vis à vis d'une telle masse de dénonciations contre les fonctionnaires, accusés au moins de peu d'enthousiasme pour le fascisme, qu'elle s'est trouvée vraiment embarrassée à continuer son travail.

La diplomatie italienne a continué à travailler sous le fascisme selon sa vieille tradition de nationalisme prudent: ce qui lui a valu d'être accusée de fascisme par les antifascistes et d'antifascisme par les fascistes: c'est du reste ce qui arrive souvent à ceux qui tâchent de suivre un chemin moyen. Si l'on dit que la diplomatie italienne a été fasciste c'est vrai — mais si l'on dit qu'elle a été antifasciste c'est vrai aussi.

A l'armistice, les vainqueurs étaient bien décidés à ce que l'Italie en régime de capitulation n'ait pas de Ministère des Affaires Etrangères ni de carrière diplomatique. Si la diplomatie italienne a pu conserver, autour d'un petit noyau ses cadres et sa tradition, bonne ou mauvaise qu'elle soit, cela est dû à l'habilité et à l'énergie d'un de nos collègues, décédé il y a quelques années comme Ambassadeur au Caire, Renato Prunas, qui, nommé secrétaire général d'un Ministère non existant, lorsque un fantôme de gouvernement italien a commencé à se reconstituer à Brindisi autour du maréchal Badoglio, a réussi à glisser à travers les mailles de la condamnation à mort prononcée contre la diplomatie italienne.

La première tâche à laquelle la diplomatie italienne d'après guerre a dû s'attrapper a été celle d'améliorer les clauses de l'armistice et d'avoir un traité de paix le moins pire possible, étant donné les circonstances.

Je crois pouvoir dire, en toute honnêteté, que la diplomatie italienne n'a pas trop mal réussi à resoudre ce problème qui n'était certes pas facile. Elle a certainement fait des fautes, pendant cette période, mais c'est le résultat général qu'il faut prendre en considération.

Quelqu'un a dit — c'est une de mes références préférées — que l'histoire n'est qu'une tentative de donner une suite logique à une série de tuiles qui nous tombent sur la tête.

Ce qui veut dire en d'autres termes que si l'on regarde les faits tel qu'ils sont et pas comme ils sont arrangés par la suite par les historiens ou, pis encore, par la légende, jamais homme

Digitized by Google

d'Etat, ou diplomate, n'ont conçu des plans à longue haleine, ni les ont mis en œuvre avec patience et constance brique sur brique comme on nous le raconte. Les plus grands hommes d'état n'ont fait que se tromper, quant aux buts et quant aux moyens de leur action: la différence entre un grand homme d'état et un qui ne l'est pas, ou une diplomatie bonne ou mauvaise est celle-ci: le grand homme d'état est celui qui s'aperçoit à temps de s'être trompé, qui sait s'adapter aux exigences d'une situation qui est parfois le contraire de celle qu'il avait prévue, qui sait se sortir sans trop de casse des erreurs qu'il a commises, et qui sait tirer de ses erreurs, lorsqu'il est possible — et cela arrive plus souvent que l'on ne croit — un avantage qui n'est certainement pas celle qu'il cherchait tout d'abord, mais qui est quand même un avantage.

La diplomatie italienne a fait des fautes: elle n'a pas surtout — à mon avis — bien compris que les lignes traditionnelles de la politique italienne étaient périmées. Finie l'expansion dans la péninsule balkanique ou l'Europe danubienne du moment où la Russie s'y était installée, et ce n'était certainement pas l'Italie qui pouvait l'en déloger; finie l'expansion coloniale car tout le monde qui avait été colonial était en état de fermentation: et nous en voyons les conséquences aujourd'hui. Et elle a fait des efforts très louables, mais vains, pour essayer de sauver certaines bases qui auraient pu lui permettre de reprendre, avec la prudence et la modération coutumière, une politique qui avait été compromise par le superdynamisme du fascisme.

Fautes qui, somme toute, n'ont pas eu de conséquences graves ni pour l'Italie, ni pour l'humanité. Si l'on regarde l'ensemble de l'œuvre que l'on peut appeler l'aménagement de l'Europe d'après guerre, je crois que l'on peut dire en toute conscience, que en comparaison des fautes commises par la diplomatie des grands, celles de la diplomatie italienne sont plus que vénielles.

C'est parfois difficile de faire la diplomatie d'un petit pays: et nous tous pays d'Europe nous sommes tous — sans exception — de petits pays: que nous ne nous apercevions pas, que nous ne voulions pas nous en apercevoir, cela ne change rien à la

Digitized by Google

réalité des choses: mais au moins les petits pays n'ont que la possibilité de faire des petites fautes, des fautes à conséquences limitées: ce qui est toujours un grand soulagement pour la conscience individuelle du diplomate au moins.

Le Traité de paix n'a pas été un chef d'œuvre ni de bienveillance ni de clairvoyance. Mais, somme toute, même s'il a infligé à l'Italie des pertes territoriales, douloureuses — toute perte territoriale est douloureuse — et en partie au moins injustes, le Traité de paix n'a pas atteint aux centres vitaux de l'Italie. L'essentiel, et peut-être un peu plus que l'essentiel — si l'on pense surtout à celles qui étaient les idées de départ des vainqueurs sur le sort future de l'Italie — a été sauvé.

La diplomatie italienne d'après guerre est marquée par deux noms: Carlo Sforza et Alcide De Gasperi.

La paix avait été signée, mais l'Italie restait en quarantaine: elle était un ancien ennemi: une catégorie animale bien caractérisée même si difficile à définir. Le Traité de paix prévoyait, somme toute, une période de probation, de noviciat pour l'Italie, avant qu'elle soit admise dans les rangs de pays démocratiques aimant la paix: il fallait en sortir: c'était la tâche du Comte Sforza: on lui avait donné un nom: la révision du Traité de paix.

Sforza croyait arriver à cette révision par les Nations Unies: l'Italie n'a même pas pu entrer aux Nations Unies, alors: mais le but a été atteint, comme d'habitude, par un chemin qui, au début, n'entrait pas en ligne de compte: l'entrée de l'Italie dans l'Alliance Atlantique, entrée qui a été, en fait, plus que la révision du Traité de paix: ce qui a justifié une fois de plus un principe vieux comme le monde, qu'il n'y a qu'un seul moyen efficace de cesser d'être un ancien ennemi, et c'est cela de devenir un allié.

Mais Sforza n'a pas eu seulement ce mérite. Il en a eu un beaucoup plus grand, celui de réussir à faire sortir la diplomatie italienne de la voie traditionelle exclusive de l'expansion nationale et nationaliste, pour la mettre sur les chemins nouveaux de notre époque: la coopération internationale et surtout européenne.

Il a été un éducateur: il l'a été à sa façon, généreuse, insouciante, imaginative. Prenons par exemple les rapports

Digitized by Google

franco-italiens, un terrain où j'ai eu l'honneur d'être son collaborateur personnel. Après la signature du Traité de paix les rapports franco-italiens couraient un risque très grave: celui de se raidir sur des positions de récrimination réciproque: le coup de poignard dans le dos du côté français: Tende et la Brigue et d'autres petites choses du côté italien: comment les faire sortir de l'ornière?

Un soir d'automne du 1947, à Paris, Sforza lança l'idée d'une union économique et douanière italo-française. Le Comte Sforza avait pour tout ce qui était économique et financier le mépris sublime d'un gentilhomme du XVIII siècle — ce qu'il était en réalité. Que Dieu me pardonne, mais je crois qu'il n'avait pas la moindre idée de ce que cela voulait dire, en réalité. Il le voyait seulement comme une idée nouvelle, audacieuse, qui sonnait bien; et comme un moyen de sortir les français et les italiens de la contemplation d'un passé qui n'était pas brillant, somme toute, et les porter à penser ensemble, à rêver ensemble, en termes d'avenir. Et en ceci il a vu juste: le projet d'union économique a été un point tournant décisif, dans les rapports franco-italiens: il nous a habitués à travailler ensemble, à penser ensemble, en termes non pas d'antagonisme mais de collaboration.

L'union douanière franco-italienne n'a jamais été réalisé: elle a été dûment signée — beaucoup de choses ont été signées en Europe au cours des dernières dix années — mais elle n'a jamais passé devant le parlement français. Il y avait l'opposition des intérêts qui craignaient d'être lésés par cette politique courageuse: mais cette opposition, seule, n'aurait pas été décisive. L'union douanière franco-italienne s'est enlisée parce qu'elle a été ravalée en second plan par le développement de l'idée de collaboration européenne.

Sforza a été toujours un européen. Ayant passé une longue partie de sa carrière et de sa vie loin de l'Europe il avait eu tout le loisir de comprendre que ce qui nous unit est plus grand et plus important que ce qui nous sépare: que la rivalité intereuropéenne relevait du passé: que si nous voulons survivre nous européens, nous devons nous unir.

Il n'avait jamais conçu l'union franco-italienne comme quelque

Digitized by Google

chose d'exclusif: il y avait toujours pensé comme à un noyau, à un exemple pour les autres: le développement de l'idée européenne a marché plus vite de ce qu'il ne s'attendait.

J'ai rarement vu un homme heureux comme Sforza le jour ou il a apposé sa signature au traité qui a donné naissance au Conseil d'Europe.

Politique atlantique et politique européenne: les deux bases de la diplomatie italienne de l'après guerre c'est Sforza qui les a posées.

Cette politique — et cette éducation si vous voulez — a été continuée, à la tête de la diplomatie italienne, par Alcide De Gasperi. La machine d'une diplomatie, surtout lorsqu'il est nécessaire de la sortir d'une ligne traditionnelle qui n'a plus de raison d'être, c'est toujours l'œuvre d'hommes.

De Gasperi était un tout autre type humain que Sforza; brusque, tenace, positif, réaliste: pas d'imagination, peu de charme, de l'esprit de suite, presque de l'obstination dans ses idées: sa décision était toujours lente: mais une fois prise il fallait le Bon Dieu en personne pour la changer.

Il a pris son temps pour devenir atlantique: plus de temps encore peut-être pour devenir européen: plus qu'européen il a été d'abord supranational. Son éducation politique autrichienne l'avait déjà habitué à la cohabitation de langues et de races différentes.

Sforza croyait plutôt au miracle d'une assemblée européenne: il voyait une espèce d'édition à nous du Congrès de Philadelphia d'ou seraient sortis les Etats Unis d'Europe. De Gasperi plus réaliste, plus terre à terre, s'est attaché plutôt à l'intégration par secteurs. La Haute Autorité du Charbon et de l'Acier, l'Armée européenne: la grande période de la Trinité De Gasperi, Schuman, Adenauer.

C'est surtout l'armée européenne qui a séduit De Gasperi: il ne l'a certamment jamais conçue autrement que défensive: il croyait plutôt que le jour où les principaux états européens, les responsables de tant de siècles de guerres européennes auraient renoncé à avoir une armée nationale à s'en servir pour des fins nationaux, les peuples d'Europe auraient finalement cessé de considérer leur voisin comme un aggresseur possible: et que de cesser

Digitized by Google

de penser en terme de guerre, entre eux, cela les aurait amenés plus facilement à surpasser leur petites rivalités; et les grandes aussi. Il pensait qu'il aurait été très facile de faire l'Europe intégrée autour d'une intégration militaire. Et en ceci il avait raison.

C'est peu de jours avant sa mort que le Parlement français a rejeté le Traité de l'armée européenne: de ses familiers m'ont dit de quelle tristesse cette déception a grevé ses derniers moments.

La politique atlantique n'était somme toute qu'une politique d'alliance: l'alliance atlantique pouvait, par certains de ses traits, être quelque peu différente d'autres exemples, elle restait quand même une alliance: il n'était pas difficile d'amener une diplomatie traditionnelle à l'alliance atlantique.

Toute autre chose était la politique européenne: car, somme toute, si la politique européenne avait réellement réussi, elle aurait été la fin de la diplomatie italienne, ainsi que la fin d'autres diplomaties nationales. L'Europe intégrée aurait eu, elle aussi, besoin d'Ambassadeurs et de secrétaires, mais cela aurait été toute autre chose: il n'est pas facile de persuader un corps constitué, avec ses traditions, ses intérêts, si vous voulez, à consentir à travailler pour disparaître.

Pourtant la diplomatie italienne, dans son ensemble au moins, a accepté sincèrement l'idée de l'intégration européenne et a travaillé, et travaille encore, de son mieux pour qu'elle réussisse.

D'où vient la logique de l'idée d'Europe? Elle vient de la constatation que nous tous, les anciennes grandes puissances européennes, et les ci-devant moins grandes, nous avons cessé de compter pour quelque chose dans la politique du monde: que nous avons cessé d'être des états indépendants. En temps normaux, lorsque rien n'arrive, nous pouvons tous nous imaginer que nous avons encore notre rôle à jouer: mais lorsque le temps est à l'orage il faut bien se rendre à l'évidence: la décision suprême de la politique étrangère, la guerre ou la paix, n'est plus dans les mains des puissances européennes: nous l'avons bien vu ces dernières semaines, ceux au moins qui veulent avoir des yeux pour voir.

Se défendre contre une attaque directe ou indirecte qui nous

Digitized by Google

viendrait de l'Est, aucune des anciennes grandes puissances n'est à même de le faire par ses propres moyens: nous avons été obligés de prier l'Amérique de bien vouloir se charger de nous défendre: car c'est cela, si l'on veut bien au fond des choses, la signification vraie de l'alliance atlantique. Or un pays qui est obligé de prier un autre de bien vouloir le défendre, — retournez les choses comme vous voulez on n'y échappe pas — n'est plus un pays indépendant. Nous sommes tous des satellites: la seule liberté en politique étrangère qui nous soit restée est — théoriquement — celle de choisir entre être les satellites de l'Amérique ou ceux de la Russie. Je dis théoriquement car — pour ce qui me concerne — je doute fort que même cette alternative nous ait été laissée, et que le choix a déjà été fait pour nous par la géographie et par l'histoire.

Si l'on se rend compte de cette vérité — et il serait difficile de ne pas s'en rendre compte si l'on regarde les choses telles qu'elles sont — il s'ensuit logiquement que la seule chose raisonnable que nous européens nous pourrions faire serait de mettre en commun nos ressources, nos forces et nos faiblesses, pour essayer, ensemble, de sortir de cet état de satellitisme presque passif, et tâcher de devenir les alliés, et pas les satellites de l'Amérique; ce qui ne serait certainement pas impossible. Si l'on se refuse à voir cette vérité et si l'on continue à se délecter de la grandeur, de la puissance, du rôle de la France, de l'Italie ou de l'Angleterre, alors l'idée d'Europe perd toute sa logique. Et les difficultés que l'intégration européenne rencontre sur son chemin viennent justement du fait, que des hommes, des groupes, des diplomaties se refusent de voir la vérité, malgré qu'elle, comme on dit, crève les yeux.

Or cette vérité la diplomatie italienne l'a comprise: peut-être pas au 100 % mais au moins au 90 %. La vieille tradition de réalisme a créé un terrain qui a permis aux enseignements de Sforza et de De Gasperi de donner leurs fruits. Peut-être ce n'est pas seulement son mérite à elle: nos vainqueurs d'autan, nos alliés d'aujourd'hui, il y a 13 ans, sans le vouloir peut-être, nous ont rendu un immense service: il ne nous ont pas permis de nous faire la moindre illusion sur le fait que nous avions perdu la guerre. L'Italie ne leur en sera jamais assez reconnaissante.

Digitized by Google

Cela a grandement facilité la tâche des rééducateurs de la diplomatie italienne.

L'alliance atlantique a ses caractéristiques à elle: elle est une alliance qui peut-être est destinée à ne jamais fonctionner en tant qu'alliance de guerre: qu'il est fort probable — pour moi c'est certain — que la guerre en cours entre l'est et l'ouest ne sortira pas les limites de la guerre froide. Cela lui demanderait de s'adapter à ces circonstances sans précédents.

Cela aussi la diplomatie italienne l'a bien compris: et pour la diplomatie italienne être atlantique ne veut pas dire, seulement, être fidèle aux termes du traité: la conception italienne de la politique atlantique est plus dynamique: elle n'est pas seulement italienne, mais la diplomatie italienne est en flèche.

Puisqu'il s'agit d'une alliance destinée à fonctionner en temps de paix, elle ne peut pas se borner au secteur militaire: elle doit se développer aussi dans le domaine économique, l'entre aide économique si vous voulez: elle doit essayer de devenir une communauté.

Le rayon d'action de l'alliance atlantique ne peut pas être limité au continent européen: il est impossible d'isoler le continent européen: rien qu'un exemple: à tort ou à raison l'essor énergétique de l'Europe a été, toujours plus, axé sur le pétrole: le pétrole pour l'Europe vient, en grande partie, des gisements du Proche Orient: la sécurité, la survie peut-être de l'Europe, peut donc être mise en danger par des soubresauts au Moyen Orient.

Le Conseil Atlantique doit donc, — c'est toujours la diplomatie italienne qui parle — être le coordinateur de la politique étrangère de l'alliance, au moins dans tous les secteurs d'intérêts communs. L'égalité des puissances n'est qu'une fiction juridique: il est évident que à plus grande puissance correspond plus grande responsabilité: l'action des plus grandes puissances ne peut pas être soumise au bon vouloir du plus petit de leur alliés: mais même les plus petits alliés ont le droit d'être au courant de ce qui se passe, de ce que l'on entend faire: il est question de trouver un juste équilibre entre les exigences des uns et des autres: c'est ce à quoi devrait servir ce que l'on appelle la consultation au sein de NATO. C'est un principe qui a été toujours

Digitized by Google

accepté par tout le monde, mais qui n'a pas été respecté toujours et par tout le monde, loin de là. La diplomatie italienne continue de croire — et à raison je pense — que sans consultation il ne peut pas y avoir ni une politique commune de NATO ni derrière la politique des principales puissances atlantiques le consentement général qui est nécessaire pour son succès. Dans un ensemble de nations libres — même relativement — le consentement s'obtient, ne s'impose pas.

La diplomatie italienne pense que le nationalisme arabe, la tendence arabe vers l'unification, le nassérisme si vous voulez, est un phénomène désagréable peut-être, mais indéniable; c'est un fait et il faut compter avec les faits. Les gouvernements que nous appelons pro-occidentaux sont malheureusement peu populaires; ils ont toutes les peines du monde à se tenir: et ils pourront difficilement se tenir à la longue contre cette vague, incontestabilement populaire, de nationalisme pan-arabe.

Le nassérisme est anti-occidental certes, mais l'équation nassérisme égal communisme est fausse: c'est notre refus de reconnaître le fait de ce nationalisme, de vouloir lui barrer le chemin, sinon le refouler, qui le poussent dans les bras des russes; que le seul moyen efficace d'empêcher ces pays de tomber dans les bras des communistes c'est de les aider à résoudre leurs difficultés économiques, de les aider sans conditions préalables qui excitent leur méfiance, sans arrière-pensées colonialistes.

Ce sont les idées de la diplomatie italienne: à ajouter que la diplomatie italienne ne pense pas à une action individuelle italienne en contraste avec la politique de telle or telle puissance atlantique: la diplomatie italienne veut plutôt persuader ceux de ses alliés qui ne le sont pas encore, que son appréciation de la situation au Proche Orient est juste.

La diplomatie italienne, celle d'aujourd'hui, n'est pas sans défauts. Parmi ses défauts on pourrait citer d'abord un souci un peu exagéré de présence, de prestige: une recherche, parfois forcée du succès à date fixe pour s'en servir à l'usage de la politique intérieure (c'est un défaut plutôt du Ministre que de la diplomatie italienne; mais il est difficile de faire une distinction bien nette entre les deux), une certaine soif d'activisme, d'où un peu de superproduction de plans. Il y en a certainement

Digitized by Google

d'autres: n'oubliez pas quand même, que je suis aussi diplomate italien et que je dois à ma diplomatie au moins l'indulgence dont nous faisons usage pour les défauts de nos parents.

Mais avec tous ces défauts je crois que la diplomatie italienne a un sens assez net de ses limites et de ses responsabilités. La diplomatie italienne d'après guerre, ou d'après le traité de paix, au courant des dix ans et quelques de son activité a honnêtement essayé de ne pas créer des complications graves de ne pas aggraver les problèmes. Je suis parmi les responsables de la diplomatie italienne, je crois ne pas manquer d'esprit critique, et pourtant je crois pouvoir dire, sans crainte d'être démenti même par l'histoire, que dans un monde de fous, la diplomatie italienne est parmi les moins folles: ce qui est déjà quelque chose.

L'idée européenne et l'intégration européenne sont et restent à la base de la diplomatie italienne. Je voudrais toutefois, sous forme de conclusion ajouter quelques considérations qui ne se rapportent pas seulement à la diplomatie italienne.

Les dix années qui viennent de s'écouler — 1948—1958 — sont peut-être la période de plus grande concorde que l'Europe ait connue. Jamais les relations entre France—Italie—Allemagne—Angleterre, pour ne parler que des chiens les plus méchants, par tradition, n'ont été aussi bonnes.

Cela est dû à cette idée d'Europe qui plane au-dessus de nos têtes: les réalisations pratiques de cette idée d'Europe n'ont pas été grandes, peut-être; les réalisations morales, psychologiques l'ont été bien davantage: nous avons appris que nous sommes solidaires, que nous sommes interdépendants, que le malheur de l'un de nous n'est pas le bonheur de l'autre, mais son malheur à lui aussi. Cette conviction pour vague, pour peu articulée qu'elle soit, elle a servi d'amortisseur à tous les contrastes, à tous les ressentiments parmi nous.

Mais attention: la vieille bête n'est pas morte, elle sommeille, à peine à la surface encore: que cette espèce de dénominateur commun qui a fonctionné comme la Lyre d'Orphée s'efface et notre passé commun, qui n'est qu'un passé de guerres, de rivalités, de soupçons réciproques nous guette: nous sommes prêts à recommencer à nous entre-déchirer.

A l'époque de ma jeunesse l'Europe était encore le centre du

Digitized by Google

monde: deux guerres dans l'éspèce d'une génération, la mienne, en ont fait ce que nous voyons aujourd'hui. Si nous continuons à travailler ensemble dans un but commun, quelle que soit la forme que cette collaboration veuille bien prendre — nous avons quelque chance de remonter, un peu au moins, la côte. Si nous voulons imiter la folie de nos ancêtres, des prétendus grands hommes de 1914 et de 1939, ce sera la fin, mais cette fois la fin complète.

L'Europe n'est pas une politique, un choix: elle est une nécessité: il n'y a pas d'autre alternative.

Digitized by Google

Digitized by Google

LE DIPLOMATE ESPAGNOL

par Pedro Rodríguez-Ponga

J'ai longuement réfléchi à l'orientation de mon travail. Etant donné que j'ai été désigné pour ce faire en ma qualité de Vice-Recteur et Maître des Etudes de l'Ecole Diplomatique de Madrid, il me semble que la meilleure façon de parler du Diplomate Espagnol, c'est de parler de la formation qu'il reçoit.

Car la personnalité du Diplomate Espagnol dépend directement de la manière dont il a été formé.

L'Ecole Diplomatique Espagnole a été fondée par Décret du 7 Novembre 1942 de Son Excellence le Chef de l'Etat Espagnol, sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères qui était alors le Comte de Jordana, grande figure historique de la neutralité espagnole pendant la Deuxième Guerre Mondiale et dont le nom est cher à tous les diplomates espagnols.

Depuis lors, l'Ecole a enrichi son caractère institutionnel jusqu'à ce jour où ce processus s'accentue clairement, comme on peut le constater dans le Règlement de la Carrière, signé le 15 Juillet 1955 par l'Ancien Ministre M. Martin Artajo et dans le Règlement de l'Ecole publié la même année.

L'Ecole a donc atteint sa seizième année, c'est-à-dire qu'elle est âgée d'un septième de siècle. Si j'emploie cette mesure de temps, c'est parce que je considère que, si les hommes comptent leur vie par années, les institutions ont le siècle pour unité.

Je ne veux pas oublier de signaler qu'il y a des Ecoles Diplomatiques ou Institutions semblables dans différents pays, l'Allemagne, le Brésil, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne.

La sélection des diplomates espagnols comprend deux parties:

Digitized by Google

En Autriche, il y avait eu une „Académie Consulaire" qui, dans l'idée de Monsieur le Ministre Figl, pourrait être réinstallée.

Tout récemment, une Ecole Diplomatique a été créée au Pérou. J'éprouve un grand plaisir à rappeler l'intéressant livre de Don Pedro Ugarteche intitulé „La formation du Diplomate Péruvien", dans lequel la création, le règlement et le fonctionnement de l'Ecole Diplomatique Espagnole sont amplement traités.

L'Ecole Diplomatique a pour mission fondamentale la formation professionnelle des futurs diplomates. Cette mission est complexe, car il s'agit d'acquérir le mode de vie diplomatique consacré au service de la Patrie et non pas simplement certaines connaissances ou pratiques bien déterminées.

Nous souhaitons que l'Ecole soit un centre de formation et d'information en vue du perfectionnement des techniques propres à l'exercice de la Diplomatie ainsi que des qualités humaines qui rendent ce service efficace. Ces qualités humaines constituent l'aptitude de chacun.

Quel est le but visé par l'Ecole Diplomatique? A vrai dire, il serait double:

I — Enseigner une technique diplomatique.

II — Inculquer un mode de vie particulier.

Et, à ce double effet: développer les facultés personnelles de chaque élève.

Faisons l'analyse de chacun de ces éléments:

Technique

Tout d'abord, il s'agit de savoir. Pour cela, il est indispensable de posséder un ensemble de connaissances correspondant à la Théorie.

Ensuite, il faut savoir mettre à exécution. Cela correspond à la pratique. Nous pouvons résumer ainsi:

Il faut:

Savoir,

Savoir mettre à exécution,

Savoir pourquoi.

C'est à ce moment que nous avons atteint la vraie technique.

Du point de vue de la technique, comment obtient-on la préparation du Diplomate espagnol?

Digitized by Google

La première est un concours que nous appelons „la oposición", parce que tous s'opposent à tous et se comparent entre eux pour que les meilleurs soient choisis.

Il s'agit de l'application dans toute son ampleur du principe de notre droit public établi par l'article 11 du „Fuero de los Españoles" (Déclaration des droits des Espagnols): „Tous les Espagnols peuvent exercer des charges et fonctions publiques d'après leur mérite et aptitude."

Tous ceux qui remplissent les conditions générales d'âge, de titre universitaire, etc. . . ., sont admis au concours.

L'âge est fixé normalement de la majorité (21 ans) à 30 ans. Le titre exigé est celui de Licencié ou Docteur-ès-Droit, Sciences Politiques ou Economiques.

Les candidats doivent montrer leurs connaissances devant un Jury composé de sept membres, quatre diplomates et trois professeurs. Les examens sont publics.

Il faut avant tout connaître des langues. Les candidats doivent démontrer la connaissance du français et de l'anglais. Ils peuvent présenter, afin d'en obtenir un avantage supplémentaire, une autre langue, spécialement l'allemand.

Quant aux autres connaissantes théoriques, les élèves, avant d'entrer à l'Ecole Diplomatique, doivent subir des épreuves concernant les matières suivantes:

Droit International Public,
Droit International Privé,
Droit Politique comparé,
Histoire des Relations Internationales,
Structure Economique Mondiale,
Economie et Finances,
Droit Civil,
Droit Administratif.

Ce sont les connaissances que nous pouvons appeler „préalables."

Les concurrents doivent aussi passer un examen appelé „Composition Espagnole sur un sujet de culture". Il permet de juger si l'élève possède le haut niveau de culture propre à un diplomate. Finalement, le jury choisit les meilleurs éléments jusqu'à

Digitized by Google

concurrence des postes à pourvoir. Les „opositores“ admis deviennent des élèves de l'Ecole Diplomatique.

Pour vous donner une idée de la compétition, je vais relever les chiffres du dernier concours, qui vient d'avoir lieu au mois de Juillet. 200 „opositores“ se sont présentés pour 12 postes d'élèves de l'Ecole. C'est-à-dire qu'un seul candidat sur 16 a été choisi.

Une fois entrés à l'Ecole, ils suivent deux cours de perfectionnement, ayant une durée de huit mois chacun.

Pour éviter que les langues se „rouillent“, les élèves continuent à suivre des cours dans les trois langues: français et anglais, à titre obligatoire, et allemand à titre facultatif.

Quant aux connaissances d'ordre pratique et à celles que nous avons appelées techniques (savoir, savoir mettre à exécution et savoir pourquoi), les élèves doivent étudier des matières concernant les différentes formes des relations extérieures.

Peut-être, demandera-t-on: Mais quelles sont les différentes formes traitées par ces matières?

Les Etats se mettent en rapport les uns avec les autres directement. C'est la relation diplomatique proprement dite, classique. Pour cela il y a la matière de „Droit Diplomatique“.

C'est pour moi un grand plaisir de faire remarquer que Son Excellence Don José Sebastián de Erice, Ambassadeur d'Espagne, a été pendant plusieurs années un illustre professeur de Droit Diplomatique et qu'il a expliqué le traité de Droit Diplomatique dont il est l'auteur. J'ajouterais que ce traité est toujours à la base de ces études.

Les relations diplomatiques ont comme axe les relations politiques. Pour cette raison il y a la matière de „Politique Extérieure Contemporaine“.

Les relations politiques ont deux bras: l'un d'ordre moral et l'autre d'ordre matériel.

Le bras d'ordre moral est celui des relations culturelles. Sur ce sujet se déroule un cours sommaire („cursillo“) de politique culturelle.

Le bras d'ordre matériel correspond à la question économique. Voilà la matière appelée „Politique Economique“.

Digitized by Google

Mais les formes des relations internationales sont-elles épuisées avec ce que nous venons de dire?

Vraiment pas. A l'époque actuelle, les Etats ne se mettent pas seulement en rapport un à un, ou, mieux encore, deux à deux, mais aussi par l'intermédiaire des organismes internationaux. C'est ainsi que va naître une nouvelle forme de diplomatie (pourrais-je l'appeler Diplomatie Corporative ou Parlementaire?). Les relations deviennent de plus en plus multilatérales au lieu d'être bilatérales.

Nous avons déjà eu plusieurs cours sur les Organismes Internationaux. On commence maintenant l'etude de la création éventuelle d'une Chaire spécialisée sur ces Organismes Internationaux.

Toutes les relations susmentionnées ne sont que des rapports entre Etats, mais il y a d'autres rapports extérieurs qui ne sont pas directement des relations entre Etats („interestatales"). Le Droit Consulaire apparait alors dans toute sa force. A l'Ecole Diplomatique, deux cours lui sont consacrés.

Il nous reste encore un autre type de relation extérieure, c'est celui que nous pouvons appeler pathologique: la réclamation internationale. Elle fait l'objet d'une matière spéciale dénommée „Protection diplomatique". C'est la matière que j'ai l'honneur d'enseigner. Son premier Professeur a été l'actuel Sous-Secrétaire des Affaires Etrangères, Son Exc. Don Pedro Cortina, qui est en même temps un illustre professeur de Droit International à l'Université.

Tout ce que nous venons de dire concerne la technique, mais la Diplomatie n'est pas une simple technique.

Si, par exemple, il s'agissait d'un biologiste, la technique seule lui suffirait en tant que biologiste. Mais pour un diplomate la technique des relations internationales n'est pas suffisante.

Le diplomate fait partie d'un corps professionnel.

Le fait d'entrer dans un corps social suppose l'adaption aux normes qui le régissent.

Digitized by Google

Ces normes sont:
Morales,
Juridiques, et
Sociales.

Autrement dit, toute société se régit par:
La Morale,
Le Droit, et
Les usages sociaux.

En ce qui concerne les éléments moraux, ils sont justifiés pour tous les élèves, qui remplissent les conditions d'un bon citoyen.

Si nous nous bornons à la fonction diplomatique, nous inculquons aux élèves le sens de la conscience, le souci du devoir professionnel.

Il est bien connu que l'Espagne, pays imbu de l'esprit religieux, s'est assimilée la morale catholique et l'a projetée dans la vie des relations internationales. Cela signifie que l'on considère la justice et la paix comme les fondements de la morale internationale.

Le 17 mai de cette année, Son Excellence le Chef de l'Etat espagnol, en promulgant devant les „Cortès", les principes du Mouvement National Espagnol, disait au troisième:

„L'Espagne, souche d'une grande famille de peuples avec lesquels elle se sent indissolublement et fraternellement unie, aspire à l'instauration de la justice et de la paix parmi les nations."

Dans ce sens, il est bon de suivre l'Ecole Internationaliste Espagnole. Permettez-moi de reproduire quelques textes du Père Francisco de Vitoria, qui éclaircissent la vraie conception du droit international, de la communauté internationale et par conséquent du rôle du diplomate.

Le Père Vitoria dit dans ses „Relecciones": „Le droit n'a pas seulement la force d'un contrat et d'une convention entre les hommes, mais il a une vraie force de loi."

„Le monde, qui constitue en quelque sorte une République (un Etat), a le pouvoir de dicter des lois justes et convenables

Digitized by Google

à tous, telles que celles du droit des gens... Aucune nation ne peut se considérer comme non obligée par le droit des gens, attendu qu'il émane de l'autorité du monde entier (c'est-à-dire de la communauté internationale)."

Une conséquence très importante en découle. Elle apparait dans la citation suivante que les élèves ont si souvent entendue, répétée, commentée, et qui est l'axe ferme de toute la Diplomatie Espagnole.

„Attendu qu'une République est une partie du monde, et principalement une province chrétienne, une partie de toute république, si la guerre était utile à une province et même à une république au préjudice du monde ou de la Chrétienté, j'estime que, pour cette raison, elle deviendrait injuste."

Cela veut dire que le diplomate, s'il doit chercher à atteindre le bien international de sa patrie, ne peut le faire au détriment du bien commun de la communauté internationale.

Le diplomate doit maintenir, dans divers domaines, une position semblable à celle de l'avocat défenseur d'une partie civile, quand celui-ci plaide en sa faveur: Il collabore ainsi à une meilleure administration de la justice.

De la même façon, en ce qui concerne la défense des intérêts de son propre pays, le diplomate doit coopérer au bien commun de la communauté internationale, c'est-à-dire de l'humanité.

Tout cela es toujours valable dans la conscience juridique espagnole.

Le Généralissime Franco a dit cette même année:

„Nous arrivions à l'O. N. U. disposés à contribuer à la cause de la paix et de la justice entre les peuples, avec notre tradition juridique, celle des théologiens fondateurs du droit des gens et avec notre expérience particulière actuelle."

Souvenons-nous de la différence classique entre le „finis operis" (le but de l'œuvre) et le „finis operantis" (but de l'opérant).

Dans sa fonction représentative, négociatrice, protectrice, informative, etc..., le diplomate agit directement au profit des intérêts de son propre pays („finis operantis").

Mais toute son activité conjuguée avec celle des autres diplo-

Digitized by Google

mates de tous les autres pays doit coopérer au bien de la communauté internationale („finis operis").

•

En ce qui concerne le droit, les normes juridiques intéressant le Diplomate sont représentées par le Droit International, le Droit Diplomatique, le Droit Interne du pays de résidence, le Droit Interne de son propre pays (spécialement le Droit Administratif, et, dans le cadre de celui-ci, les Règlements de la Carrière).

Nous avons déjà parlé du Droit International.

Nous devons dire quelques mots sur le Droit Administratif Espagnol. La matière appelée „Pratique Administrative" consiste à apprendre aux élèves la technique du Droit Interne Espagnol appliqué aux relations internationales.

•

Nous devons considérer enfin le troisième type de normes: les usages, c'est-à-dire les normes de la vie commune („convivencia"), qui, en s'appuyant sur l'éthique et le droit, ne sont strictement ni morales ni juridiques. Elles ne peuvent pas être étudiées, au sens propre du mot. Une réunion hebdomadaire des élèves est consacrée à cette étude par le Directeur de l'Ecole, ou, en tout cas, par le maître des études.

Cette réunion s'appelle „Seminario de Usos Diplomáticos". Les élèves l'appellent le „Convivium".

En effet, dans le „Convivium" les élèves et les professeurs vivent les uns à côté des autres.

Au „Convivium" les élèves font des exposés sur des sujets concernant les usages sociaux diplomatiques: par exemple, préséances, cartes de visites, correspondance, titres de courtoisie, etc.... Leurs exposés sont vraiment intéressants. La devise du „Convivium" est la suivante: „Nous savons beaucoup de choses, mais personne ne sait tout." De cette façon on évite des susceptibilités éventuelles.

Ces petits travaux des élèves ne s'effectuent pas sous forme

Digitized by Google

de conférences, mais de causeries. Tous participent librement à la conversation en prenant une tasse de thé au Club de l'Ecole.

Cette réunion, ayant une si profonde valeur humaine, rend encore d'autres services: l'un d'eux, est celui de faire connaître l'opinion des élèves sur certains aspects de la vie de l'Ecole: examens, leçons, pratique, voyages. Tous s'expriment avec la plus grande liberté et coopèrent d'une façon cordiale au gouvernement de l'Ecole Diplomatique.

Finalement, le „Convivium" a encore une autre fonction. Des diplomates chevronnés, d'anciens ambassadeurs, le Sous-Secrétaire des Affaires Etrangères, etc... assistent parfois à ces réunions et passent la soirée en causant avec les élèves. Ceux-ci tiennent à tirer profit de l'expérience acquise par des personnes de longue profession, ayant de notables aptitudes et un curriculum brillant. Il est vraiment agréable et exemplaire d'écouter les conversations qui s'engagent entre les élèves, nouveaux-venus au seuil de la diplomatie, et les grandes personnalités qui ont atteint le sommet.

Pour favoriser la vie des relations, on donne quelques „cocktails", l'un au début des cours et l'autre lorsque les élèves, devenus troisièmes secrétaires, prennent congé de l'Ecole.

On organise des visites et des voyages en vue d'une connaissance plus parfaite de la patrie sous tous ses aspects: notre géographie, nos œuvres d'art, nos beautés naturelles, nos réalisations techniques et économiques. Il faut que nos élèves sachent admirer, aimer la beauté des monuments historiques, comprendre l'agrément et la majesté d'une chute d'eau.

Il y a aussi le déjeuner de la veille de la Saint Gabriel — je ne sais pas si vous savez que Saint Gabriel est le patron de la Carrière espagnole. Ces élèves n'étant pas encore entrés, ils doivent se contenter de célébrer la veille de la Saint-Gabriel.

Rappelons aussi que, dans l'Ecole, il y a également un certain nombre d'élèves étrangers, parmi lesquels prédominent les hispano-américains et les arabes, et que tous prêtent volontiers leurs concours à cette vie de relation.

Pour devenir élève étranger de l'Ecole Diplomatique, il suffit de présenter un diplôme équivalent au titre espagnol de Licencié ou de Docteur. Si on réussit les différentes épreuves, on

Digitized by Google

peut obtenir un certificat. On peut aussi obtenir le Diplôme. Pour cela, il est nécessaire de:

1⁰ — Passer un examen d'ensemble.

2⁰ — Réussir les épreuves des différentes matières.

3⁰ — Faire un mémoire.

•

Nous avions dit, au commencement de cette conférence, qu'il y avait deux buts à atteindre. D'une part la technique et d'autre part le mode de vie et que, pour cela, il faudrait développer et adapter les facultés des élèves.

En ce qui concerne le savoir et la technique, l'intelligence et la mémoire sont des facultés indispensables. Elles sont cultivées dans les classes, les conférences, les colloques et les discussions.

L'ensemble des qualités psychosomatiques correspond à l'exécution.

On les développe par la pratique que l'on exerce sur le contenu de chaque matière.

Je voudrais vous parler ici de l'aptitude, de ce que nous appelons „la idoneidad".

Il convient de souligner que l'aptitude se compose de divers éléments. Les uns sont d'ordre moral: le patriotisme, „la caballerosidad" (c'est-à-dire la qualité de „caballero"), le sens du devoir et de la responsabilité, le désir de mieux faire. Les autres sont d'ordre psychologique: la sensibilité, l'équilibre des facultés, la pondération, la prudence. D'autres encore sont d'ordre intellectuel: fondamentalement, l'intelligence. D'autres, enfin, sont d'ordre culturel . . .

Je désirerais établir une distinction entre l'intelligence et le talent. L'intelligence, de „intus legere" („lire dedans"), est la faculté de connaître au moyen du raisonnement. Le talent, par contre, est, comme le définit l'Académie de la Langue espagnole, „l'ensemble des dons par lesquels Dieu enrichit les hommes".

L'intelligence n'est autre qu'une des qualités parmi toutes celles que nous venons d'énumérer. Il est certain qu'elle est

Digitized by Google

la base nécessaire, sans laquelle les autres qualités ne peuvent être utilement aussurées. Mais il ne convient pas d'en surestimer l'importance. Elle ne représente pas la qualité unique, il s'en faut de beaucoup. Ce qui est primordial, c'est l'intelligence liée aux autres facultés.

Pour parler en termes mathématiques, nous pourrions dire que l'intelligence est une condition nécessaire mais non suffisante. La condition nécessaire et suffisante à l'aptitude est cet ensemble de qualités intellectuelles et psychologiques que nous appelons „talent"...

N'oublions pas que le diplomate est au fond la proie des exigences les plus contradictoires. C'est pour cela qu'il est si difficile de devenir un parfait diplomate.

On exige de lui qu'il mène une vie superficielle afin de partager la vie des personnes avec lesquelles il a peut-être très peu de points communs en matière de doctrine et de vie. Mais il est obligé de ne pas se laisser entraîner par la frivolité, c'est-à-dire que cette vie superficielle doit être un moyen et non un but. La vie de société ne doit pas le saisir au point qu'elle représente la plénitude de sa vie diplomatique.

Il doit entamer des relations avec des personnes influentes du pays de résidence. Il ne doit pas, cependant, se laisser aller au „snobisme".

Le diplomate est obligé de vivre pendant de longues périodes à l'étranger, mais il doit conserver le sens patriotique et national au plus haut degré.

Le diplomate doit être compréhensif, c'est-à-dire capable de comprendre la situation et le point de vue d'autrui. Néanmoins il doit conserver la plus grande fermeté pour remplir les missions dont il est chargé et pour défendre les intérêts sacrés qu'il a entre ses mains.

En ce qui concerne la technique et le mode de vie, nous tenons à signaler la volonté, la faculté estimative, les sentiments et l'imagination.

Quant à la volonté, on remarque le sens de la discipline et de la ponctualité.

Présidée par un Directeur, secondé du maître des Etudes, des professeurs et du Secrétaire, l'Ecole est une sorte d'Ambas-

Digitized by Google

sade-pilote où les élèves sont des secrétaires d'Ambassade en stage et où les études ne constituent pas l'accomplissement d'un simple devoir académique mais bien la réalisation d'un acte de service. Ce que l'élève devra avant tout étudier, avec une introspection profonde, c'est le problème de sa vocation, celui de savoir si les fins diplomatiques, les service extérieur de la patrie le travail diplomatique, les façons et les manières d'être diplomatiques entrent ou n'entrent pas dans l'ensemble intime des réactions de son être...

On doit tenir compte de ce que la diplomatie est une vocation ou une erreur (en espagnol on dirait „una vocación o una equivocación"). On avertit les élèves du fait que tout ce qui la concerne n'est pas toujours beau ni agréable. L'expérience le prouve suffisamment.

A l'étranger, le diplomate doit parfois faire face à des situations qui lui sont pénibles. Il doit se vaincre dans l'accomplissement de son devoir et alors, comme toujours, sa meilleure récompense est la satisfaction intérieure d'avoir rempli sa mission et sa vocation.

Nous nous rappelons de tous les cas tragiques et héroïques qui illustrent la Carrière dans le monde entier; ceux des diplomates morts courageusement dans l'accomplissement de leur tâche. Notre admiration et notre souvenir s'attachent à leurs noms. Souvenons-nous aussi des évènements héroïques qui ont eu d'heureux résultats, obtenus au cours d'une période historique connue, lorsque certaines représentations furent l'objet, à l'étranger, d'attaques inqualifiables. Celles-ci furent vaincues par la présence d'esprit, le courage et la valeur de nos collègues à l'étranger.

Quant à la faculté estimative, les élèves doivent avoir le sens des valeurs. Il est évident que le monde axiologique se compose de quatre valeurs fondamentales qui sont: la bonté, la justice, la vérité et la beauté. Elles cherchent à prendre corps dans le monde au moyen de la morale, du droit, de la science et de l'art.

Parmi ces valeurs, il y en a deux qui se rapportent à la vie de relation, à savoir, la bonté et la justice, qui se concrétisent dans les règles éthiques et dans les règles juridiques, qui se

Digitized by Google

complètent par ces règles mixtes dont nous avons déjà parlé, et qui sont les usages sociaux.

Ces valeurs se traduisent dans leurs réalisations quotidiennes par ce que nous appelons la „caballerosidad", c'est-à-dire l'ensemble des qualités qui appartiennent au „caballero". Celui-ci constitue la personnalité caractéristique, créée par la culture hispanique.

La faculté estimative doit perfectionner et raffiner la sensibilité, le tact et le sentiment.

La sensibilité est une autre qualité très importante. La fonction diplomatique exige en effet une sensibilité spéciale et une grande facilité d'adaptation. L'observation est une excellente école pour la sensibilité que nous devons développer pour de multiples raisons, et notamment par discipline.

Dans une carrière où la discipline s'exerce à des milliers de kilomètres, il faut, pour réagir convenablement, une aptitude et une sensibilité développées. Et, puisque nous parlons de discipline, j'entends souligner, à mes élèves, qu'elle constitue l'axe de la formation diplomatique. Elle l'est d'autant plus que, par suite du caractère même de la fonction, elle peut se parer de toutes les habiletés, de toutes les nuances, sans cesser d'être une discipline très profonde, davantage même qu'une discipline apparente. Dans la discipline diplomatique, et pour en revenir à la sensibilité dont nous avons déjà parlé plus haut, ce n'est pas normalement le supérieur qui impose l'obéissance, mais c'est au contraire le subordonné qui l'offre et ce simple fait, qui est peut-être l'un des plus beaux aspects de la carrière, exige une sensibilité, une aptitude, un talent spécial, qui est ici aussi le talent diplomatique.

Toutes ces qualités sont développées à l'Ecole par la vie de relation entre professeurs et élèves, par la vie de relation des propres élèves entre eux, étrangers ou espagnols, par les réunions, etc....

A l'égard des sentiments, on cultive, évidemment, l'amour de la patrie, de la Carrière, ainsi que l'attachement à la fonction diplomatique et par conséquent l'affection aux pays étrangers et aux organismes internationaux avec lesquels le diplomate espagnol se met en rapport.

Digitized by Google

L'imagination est stimulée sous forme d'imagination fonctionnelle. C'est ce que j'ose appeler l'imagination diplomatique, et je dois avouer ne pas avoir à faire de grands efforts pour la développer chez mes élèves.

Pour stimuler ces qualités, nous cherchons à élargir la fonction active, qui s'etend parfois à la pratique diplomatique au Ministère même.

Il y a des pays où le candidat doit faire un séjour comme stagiaire auprès d'une représentation diplomatique à l'étranger. Dans notre législation, il y a eu une époque où la catégorie d'attaché appartenait aux candidats stagiaires.

Pour éviter une augmentation du budget, ces attachés vivaient à leurs frais. Cela permettait une sélection économique des candidats, opposée au principe de l'égalité des chances. En 1929, à l'occasion d'une réorganisation de la Carrière, les candidats stagiaires furent supprimés.

•

Toutes les qualités de l'élève se résument dans un travail qu'il doit présenter à la fin de la deuxième année et qui s'appelle la „Memoria". Il doit faire l'étude d'un sujet diplomatique sur sa proposition.

Il est vraiment intéressant de passer en revue les plus de trois cents mémoires qui sont conservés à la bibliothèque de l'Ecole. Ils ont été composés par les élèves espagnols, ainsi que par les étrangers qui ont obtenu le diplôme.

Les sujets sont extrêmement variés. Mentionnons-en quelques-uns pris au hasard.

Ordre historique:

„Catherine d'Aragon, Ambassadrice d'Espagne."

„Histoires des Traités Internationaux concernant le Maroc, souscrits par les différents pays européens."

Ordre politique:

„Etats-Unis et Hispano-Amérique."

„Les relations entre la Chine Communiste et l'URSS à partir de 1950."

Digitized by Google

„L'Intégration Européenne."

„Le pouvoir maritime en tant qu'élément des relations internationales."

Ordre juridique:

„L'Espagne devant l'arbitrage et l'arrangement judiciaire des différends internationaux."

„Les pays hispano-américains et le principe de la non-intervention (étude spécial de la ‚doctrina Estrada')."

„L'intervention diplomatique et humanitaire dans la guerre de libération espagnole."

„Attributions judiciaires des Consuls."

Ordre économique:

„L'accord général sur les tarifs et le commerce. Gestion et évolution."

„Le problème mondial des transports et des communications aériennes."

„Politique industrielle et agricole de l'Espagne à partir du Mouvement National."

„Atomes pour la guerre, atomes pour la paix. Des essais de collaboration internationale en matière d'énergie nucléaire."

Parmi les mémoires composés par les Etrangers, la diversité est grande aussi, Citons par exemple:

„Haïti et le traité de Riswick."

„La Femme dans la Diplomatie."

„La nationalité culturelle hispanique."

„La protection diplomatique dans les conventions internationales."

293 diplomates ont fait leurs études à l'Ecole Diplomatique, parmi lesquels il y a:

2 Directeurs généraux,

37 Conseillers d'Ambassade,

68 Premiers Secrétaires,

96 Deuxièmes Secrétaires,

71 Troisièmes Secrétaires.

Les élèves atteignent leur rêve à l'achèvement de la deu-

Digitized by Google

xième année; ils deviennent Secrétaires d'Ambassade de troisième classe. Ils commencent alors à suivre leur vocation et leur destinée.

Il est bien possible (peut-être souhaitable) qu'ils oublient les enseignements concrets qu'ils ont eus à apprendre, mais ils conserveront toujours dans leur esprit cet ensemble d'éléments constituant la culture et la personnalité diplomatique.

Dans la pratique de leur fonction, ils se souviendront toujours que le diplomate, qui défend les intérêts de sa Patrie, coopère à la paix et à la justice internationales. Il n'oubliera pas que même dans l'ère technique où nous sommes plongés, et dans laquelle l'Espagne d'aujourd'hui a fait un effort si considérable de récupération, les valeurs morales sont et seront toujours bien au-dessus des valeurs techniques.

•

Dans tout ce que nous venons de dire, nous avons étudié la formation du diplomate espagnol actuel.

Les systèmes de formation n'ont pas toujours été les mêmes au cours de l'histoire. Pendant des siècles, la préparation diplomatique s'obtenait à la Cour et au service des rois. Parfois on débutait auprès de quelque mission diplomatique, avec un ambassadeur à l'étranger.

La Carrière, dans son organisation moderne, fut créée en 1883 par le Ministre d'Etat Marquis de la Vega de Armijo. A cette époque apparait le système démocratique du concours égalitaire et public et c'est celui qui existe toujours. Il n'y a eu que peu de modifications substantielles: suppression des attachés stagiaires, fusion des carrières diplomatique et consulaire, et dernièrement, en 1942, création de l'Ecole Diplomatique.

Mais tout cela concerne l'organisation matérielle. Le contenu moral et psychologique du diplomate espagnol apparait en ligne droite au cours des siècles.

Nous dirions même qu'il ne s'agit pas seulement du diplomate espagnol, mais du diplomate hispanique. Son Excellence le Ministre des Affaires Etrangères, Don Fernando Maria Castiella, disait à l'occasion du 12 Octobre dernier:

Digitized by Google

„...La vie commune pendant des siècles des Espagnols et des Hispano-Américains, dans un même climat moral, et dans des situations d'égalité dans le même Etat, explique l'authenticité et la force active de l'idéal hispanique. C'est un diplomate et écrivain péruvien qui, en paraphrase de ce qu'on a pu dire du Droit de Rome, assure justement que cet idéal vit aujourd'hui et maintient moralement unis plus de vingt peuples, ‚non ratione imperii, sed imperio rationis'. Pas à cause de l'empire matériel, qui n'existe pas, mais de l'empire, plus élevé, de la raison."

Cet idéal recueille tout le sens moral de la culture hispanique, qui peut être condensé dans la foi en Dieu et dans la foi en l'homme, fait à son image et à sa ressemblance.

Dans ce sens, aux moments les plus difficiles de l'histoire nationale et internationale, les Espagnols croient au sens providentiel de l'histoire et au fait que les évènements historiques, si défavorables qu'ils puissent paraître, sont le prélude d'un avenir meilleur.

L'Espagnol et évidemment le diplomate espagnol voit l'homme portant des valeurs éternelles, au sens le plus profond de l'expression, et c'est l'homme lui-même, et non le fatalisme, qui, dans les limites providentielles, écrit l'histoire du monde.

Cette double foi en Dieu et en l'homme est à la base des plus grands évènements historiques, qu'il s'agisse de la bataille de Covadonga (la première victoire de la Reconquête de huit siècles), de la découverte de l'Amérique, ou de l'Alcázar de Tolède.

Lorsque la défaite d'une armée s'est produite en Espagne, le vainqueur n'a pas pour cela obtenu la soumission du pays. C'est alors qu'on a créé de nouvelles formes de combat humain, telles que les „guerrillas" ou „la cinquième colonne". (En 1936, le Général national Mola, avait radiodiffusé une allocution dans laquelle il annonçait la prise immédiate de Madrid avec les quatre colonnes qu'il commandait et la cinquième, formée par l'opinion publique de Madrid, étouffée malgré tout par l'anarchie rouge.)

Nous retrouvons dans la même ligne morale l'Ambassadeur Monsieur Erice, qui a écrit:

Digitized by Google

„Nous autres, Espagnols, sommes les créateurs dans le domaine de la diplomatie, comme dans tant d'autres, d'un mode de vie particulier. Ce mode apprécie dans toute sa valeur l'importance de la négociation spécifique, en laissant de côté les arguties et les arguments fallacieux qui ne sont que des armes dialectiques, incompatibles avec notre tempérament national. Il marque aussi les relations extérieures de notre patrie et la conduite représentative de nos diplomates d'un cachet caractéristique d'honnêteté et de noblesse dans l'accomplissement des devoirs internationaux que les représentants hispaniques ont tenu à conserver jalousement tout au long des vicissitudes historiques."

„D'autre part, la diplomatie espagnole, bien plus cordiale que purement politique et égoiste, est caractérisée par une tendance immuable vers un contenu de morale et de justice que nous estimons être la règle primordiale et obligatoire des rapports entre les puissances."

Monsieur Erice ajoute: „Tout cela ne suppose pas du tout l'abandon des positions et des avantages préexistants ni la négligeance de la capacité polémique et dogmatique."

Je voudrais interpréter ces mots pour délimiter le sens idéaliste en le considérant comme tout-à-fait compatible avec un sens pratique et un réalisme qui est en même temps une des caractéristiques du peuple espagnol.

En tout cas, la primauté des valeurs morales et humaines est une constante historique hispanique. Ferdinand le Catholique en faisait déjà une synthèse dans les instructions qu'il donnait en 1511 à l'Ambassadeur d'Espagne à Rome:

„Je désire la paix de la Chrétienté et la sûreté des Etats, non seulement pour le repos et le bénéfice qui en résulte, mais aussi parce que, de ce fait, je pourrai poursuivre la guerre aux infidèles plus librement et plus intensément, ce qui est mon plus grand désir."

Monsieur Doussinague, Ambassadeur d'Espagne à Santiago de Chili, ancien Directeur de l'Ecole Diplomatique, a résumé toute cette politique dans son ouvrage „La politique de Ferdinand le Catholique".

Il écrit: „Afin de pouvoir exécuter ce projet la politique euro-

Digitized by Google

péenne du Roi Catholique envisage obstinément une paix stable et durable chez les princes chrétiens, en s'efforçant d'éviter toute position de force et d'injustice qui produirait des conflits futurs."

C'est avec raison que Monsieur Doussinague biffe le mot guerre et le substitue par le mot projet. De cette façon, les paroles du Roi Catholique sont toujours d'actualité. En effet, Son Excellence le Chef de l'Etat espagnol a dit récemment, dans ses déclarations sur le Moyen-Orient:

„Il n'y a rien qui paie ni compense une guerre. C'est pourquoi tout ce qu'on peut faire pour l'éviter, c'est de sauver l'humanité d'une catastrophe."

Pour conclure, nous tenons à dire que le Diplomate espagnol se range auprès de tous ceux qui ont foi dans la primauté des valeurs du monde chrétien et occidental et dans le triomphe de la liberté et de la dignité humaines.

Digitized by Google

Digitized by Google

DER DEUTSCHE DIPLOMAT

Ausbildung und Rolle in Vergangenheit und Gegenwart

von Hans von Herwarth

Lassen Sie mich mit einer persönlichen Erinnerung beginnen, die das Verständnis für das, was sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland abgespielt hat, erleichtert. Im Jahre 1945 war ich einer von vielen Offizieren der geschlagenen deutschen Armee — ohne Hoffnung. Die Zukunft lag düster und verhüllt vor uns. Wer von uns glaubte damals an eine Wiedergeburt Deutschlands? Wenn mir damals jemand gesagt hätte, ich würde zehn Jahre später deutscher Botschafter in London sein, hätte ich ihn zum Teufel gejagt oder zu ihm gesagt, er solle mir lieber eine Zigarette oder ein Stück Brot geben. Ich glaube, die Deutschen sollten diese Zeit der Hoffnungslosigkeit nie vergessen und dankbar dafür sein, was seitdem in der Bundesrepublik geschehen ist. Als ich damals in der Nähe von Salzburg auf der Straße stand und nicht wußte, wohin ich mich wenden sollte, traf ich einen amerikanischen Kollegen, mit dem ich vor Jahren zusammen in Moskau auf Posten war. Als Offizier der amerikanischen Armee nahm er mich auf; so fühlte ich mich wieder als Mitglied der großen Diplomatenfamilie. Deshalb ist es für mich eine besondere Freude, zu jungen Kollegen zu sprechen, die zu derselben großen Familie gehören.

Das mir gestellte Thema „Der deutsche Diplomat — Ausbildung und Rolle in Vergangenheit und Gegenwart" ist ein weitgespanntes Thema. Ich möchte versuchen, Ihnen in großen Zügen das, was mir für die kurz bemessene Zeit wesentlich erscheint,

Digitized by Google

mitzuteilen. Wenn die geschichtliche Betrachtung durch Vergleiche an Lebendigkeit gewinnt, muß man davon ausgehen, daß der deutsche diplomatische Dienst infolge der recht späten Entstehung des in sich geschlossenen deutschen Nationalstaates, der eben in der Kleindeutschen Lösung zu einer gewissen Erfüllung gekommen war, nicht auf eine so lange Vergangenheit zurückblicken kann wie andere europäische Nationen, die eher und vollkommener ihre nationale Einheit erlangten. So ist der deutsche diplomatische Dienst noch keine hundert Jahre alt. Wir Deutschen können nicht auf eine so große und stolze Vergangenheit als geeinte Nation zurückblicken, wie es andere Völker zu tun vermögen. Unsere kurze, kaum ein Jahrhundert währende Geschichte als moderner Einheitsstaat ist außerdem gekennzeichnet durch tiefe Einschnitte und Umwälzungen: Im Jahre 1871 erfolgte die Gründung des neuen deutschen Kaiserreiches durch Bismarck. Schon 1918 folgte der Sturz des Kaiserreiches, auf ihn folgte die Weimarer Republik, die im Jahre 1933 durch die sogenannte „Machtübernahme" in ein unseliges, verbrecherisches System hineinführte, dessen Hybris in der völligen Katastrophe von 1945 endete und die verhängnisvolle Teilung Deutschlands herbeiführte. Diesen Abschnitten in der deutschen Geschichte entspricht der Weg des deutschen diplomatischen Dienstes, dem es zwangsläufig an Kontinuität fehlen mußte. So haben wir besonders nach 1945 von vorn anfangen müssen, nachdem die deutsche Nation ihre Souveränität verloren hatte.

Nun möchte ich Ihnen in wenigen Worten den Rahmen aufzeigen, in dem sich die Entwicklung des deutschen diplomatischen Dienstes vollzogen hat. Dem Namen nach existiert das Auswärtige Amt seit Jänner 1870 als außenpolitische Behörde des Norddeutschen Bundes und wurde mit der Gründung des Neuen Deutschen Kaiserreiches Auswärtiges Amt des Deutschen Reiches. Es war keine eigentliche Neuschöpfung, sondern eine organische Weiterbildung des Königlich Preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten, also eines Ministeriums desjenigen Staates, der sowohl im Norddeutschen Bund als auch im Deutschen Kaiserreich die hegemoniale Stellung innehatte. Den spezifisch preußischen Charakter hat dieses Reichsamt bis zur Ablösung der Monarchie durch die Weimarer Republik bewahrt

Digitized by Google

und darüber hinaus auch in seiner sozialen Struktur seine traditionelle Eigenart behauptet. Nur sehr allmählich traten Veränderungen ein, die sich in vorsichtigen Versuchen der zwanziger Jahre und dann in kräftigeren Stößen im „Dritten Reich" manifestierten.

Ab 1871 war das Auswärtige Amt zuständig für die Außenpolitik des Reiches. Allerdings hatten die deutschen Bundesstaaten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht und unterhielten selbst unter sich Gesandtschaften, ebenso hatten fremde Mächte nicht nur beim Reich diplomatische Vertreter, sondern auch bei einigen Bundesstaaten; so gab es zum Beispiel nicht nur einen österreichisch-ungarischen Botschafter in Berlin, sondern auch Gesandte der Donaumonarchie in München, Stuttgart, Dresden. Auch Frankreich und Rußland waren bei einzelnen deutschen Bundesstaaten vertreten. Noch bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges gab es 104 ausländische diplomatische Vertretungen in Deutschland, von denen allerdings viele in Personalunion besetzt waren. So war zum Beispiel der russische Botschafter in Berlin auch in Darmstadt und Stuttgart akkreditiert.

Die Organisation des Auswärtigen Amtes gründete sich bis zum Ende des Kaiserreiches auf das Realsystem, das durch die sogenannte Schülersche Reform in das Regionalsystem umgewandelt wurde. Im Jahre 1936 wurde jedoch wieder das Realsystem eingeführt. Das Regionalsystem bedeutet, daß in den sogenannten Länderabteilungen die politischen und wirtschaftlichen Fragen der einzelnen Länder behandelt werden. Die Ersetzung des Realsystems durch das Regionalsystem erfolgte nach dem Ersten Weltkrieg, weil man den Faktor der Wirtschaft als vernachlässigt erkannt hatte, eine Beobachtung, die durchaus zu Recht bestand und die sich aus den besonderen Bedingungen der Nachkriegszeit vornehmlich in den zwanziger Jahren zwangsläufig ergab. Mit dem machtpolitischen Erstarken des Deutschen Reiches in den dreißiger Jahren kehrte man 1936 wieder zum Realsystem zurück. Unter dem Realsystem versteht man die Einteilung des Auswärtigen Amtes in einzelne Abteilungen, in denen die Politik, Wirtschaft, die Rechtsfragen und kulturpolitischen Angelegenheiten besonders behandelt werden. Die Erprobung dieser Systeme hatte schließlich zu dem Ergebnis ge-

Digitized by Google

führt, daß eines der beiden Systeme nie ganz rein durchgeführt werden konnte. Man versuchte einen Kompromiß zu finden, der ein möglichst wirksames Arbeiten der Behörde sicherte. Ich glaube auch, daß es in dieser Frage keine Ideallösung gibt und geben kann. Es ist natürlich ein großer Vorteil, sämtliche Fragen, die ein bestimmtes Land betreffen, von *einer* Abteilung bearbeiten zu lassen, weil auf diese Weise eine gewisse Einheitlichkeit gewahrt wird. Das ist vielleicht gerade heute besonders wichtig, da die Außenministerien immer größer werden und die Gefahr besteht, daß der Überblick verlorengehen kann. Aber eine Bearbeitung gewisser Dinge, insbesondere der großen politischen Fragen, der Wirtschaftsprobleme, der Kulturpolitik, der Presse, der protokollarischen und der Personalfragen nach dem Realsystem läßt sich meiner Meinung nach nicht vermeiden.

Der Einschnitt des Jahres 1918 war tiefgreifender als man allgemein annimmt. Denn die Vormachtstellung der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes wurde — wie schon erwähnt — durch die Schülersche Reform gewissermaßen eingeschränkt. Man erkannte damals, daß die Handelspolitik einen zunehmenden Einfluß auf die Politik ausübte, jedoch bisher vernachlässigt worden war. Auch der Erkenntnis, daß zu einer wirksamen Vertretung eines Landes ebensogut die Kultur, die Presse und noch manche andere Dinge gehören, wurde im Jahre 1918 Rechnung getragen. Alle diese Motive ergaben sich aus der Demokratisierung des politischen Lebens in der ganzen Welt. So erklärt sich auch, daß die Trennung zwischen konsularischem und diplomatischem Dienst aufgehoben wurde. Hinzu trat ein erhöhter Wechsel zwischen dem Dienst in der Zentrale und den sogenannten Auslandsbehörden — ein Vorgang, auf den Bismarck bereits sein Augenmerk gelenkt hatte: Kurze Zeit nach der Übernahme des Ministeriums der Auswärtigen Angelegenheiten durch ihn wurde die scharfe Trennung zwischen Innen- und Außendienst beseitigt. Bismarck sah es nämlich als unzweckmäßig an, daß die Politik in der Zentrale von Personen gemacht wurde, die das Ausland nicht kannten, andererseits die Auslandsbeamten durch die dauernde Verwendung auf Außenposten immer mehr den Kontakt mit der Heimat verloren.

Es ist oft die Frage aufgeworfen worden, ob es im Auswärtigen

Digitized by Google

Amt eine politische Planungsabteilung geben sollte, wie sie zum Beispiel im State Department der Vereinigten Staaten von Amerika besteht. In der Bundesrepublik hat man sich nicht dazu entschließen können, weil man glaubt, daß die Planung nicht aus dem aktiven diplomatischen Geschehen herausgeschnitten werden soll. Wir sind der Ansicht, daß jeder Beamte des Auswärtigen Dienstes mitplanen soll. Mein Botschafter in Moskau, Graf von der Schulenburg, der später zu den Opfern des 20. Juli 1944 zählte, sagte: „Ein Botschafter sollte jeden Morgen eine Stunde lang nachdenken und einen tour d'horizon machen über das, was in der Welt vor sich geht." Ich glaube, darin liegt eine tiefe Weisheit. So möchte ich auch persönlich annehmen, daß es richtiger ist, keine Planungsabteilungen besonderer Art in einem Außenamt zu errichten, sondern jeder einzelnen Abteilung das Durchdenken der politischen Zusammenhänge aufzutragen. Es ist wichtig, daß das Planen und Denken nicht nur durch die Spitze der Behörde geschieht.

Im Gegensatz zur Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, in der die Kontinuität schon durch die Erhaltung der Reichssouveränität und des traditionellen Behördenapparates im großen und ganzen erhalten blieb, war der Aufbau des Auswärtigen Amtes nach dem Zweiten Weltkrieg vor fast unlösbar erscheinende Aufgaben gestellt. Zunächst gab es nach der Katastrophe von 1945 überhaupt kein Auswärtiges Amt mehr. Die Pflege der Beziehungen zwischen den vier Besatzungszonen Deutschlands oblag dem Alliierten Kontrollrat in Berlin. Aber ohne eine deutsche Regierung konnte es auch keine diplomatischen Vertretungen in Deutschland und keine deutschen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland geben. Als dann im Jahre 1949 die Bundesrepublik gegründet wurde, da gab es kein Auswärtiges Amt, sondern zunächst nur eine Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission und den Arbeitsstab „Protokoll", die beide als der Kern des neuen Auswärtigen Amtes angesehen werden können. Als dann zunächst die Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten und dann im Jahre 1951 das Auswärtige Amt entstand, hatten wir nur das Recht, konsularische Vertretungen im Ausland zu errichten. Während nach dem Ersten Weltkrieg die diplomatischen Vertretungen Deutschlands in den neutralen

Digitized by Google

Ländern weiterarbeiteten und es im Jahre 1920, noch nicht ein Jahr nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages, wieder deutsche Geschäftsträger in Paris, London und Washington gegeben hatte, trat nach dem letzten Kriege eine fünfjährige Unterbrechung ein. Danach erfolgte ein langsamer Aufbau der konsularischen und dann der diplomatischen Vertretungen. Vielleicht hatte diese Verzögerung auch gewisse Vorteile, denn es gab nur sehr wenig geschultes Personal. Von den früheren, etwa 800 Beamten des Auswärtigen Dienstes waren viele im Krieg gefallen, manche nicht mehr verwendungsfähig und auch inzwischen überaltert. Außerdem war eine ganze Reihe vor dem Kriege ausgeschieden, denn es wird oft vergessen, daß etwa 60 bis 80 höhere Beamte des Auswärtigen Dienstes entweder von Hitler entlassen wurden oder aus eigenem Entschluß den Dienst verließen. Im allgemeinen ist nur bekannt, daß Botschafter von Prittwitz in Washington und Botschafter Nadolny in Moskau zurücktraten. Die Beamten, die aus politischen oder rassischen Gründen damals ausschieden, sind fast alle wieder in den Auswärtigen Dienst zurückgekehrt. Vielleicht ist es auch für diejenigen, die manchmal befürchten, daß der neue Dienst des Auswärtigen Amtes reaktionär sei oder daß in ihm noch Nazis sitzen, gut zu wissen, daß etwa fünfzehn Missionschefs oder hohe leitende Beamte des Auswärtigen Amtes entweder politisch oder rassisch verfolgt wurden, in Gefängnissen saßen oder ausgewandert waren.

Ein Problem, das ich hier noch anschneiden möchte, ist die Frage der Loyalität der Beamten. Für diejenigen Beamten, die mit dem Nationalsozialismus nicht einverstanden waren, weil sie ihn für ein Unglück hielten, ergab sich die Gewissensfrage: Wie weit sollten sie die Anweisungen ihrer Regierung ausführen, wie weit sollten sie nach ihrem eigenen Gewissen handeln? Wie weit waren sie Vertreter der Regierung oder Vertreter eines anderen Deutschland? Das war ein schwerer Gewissenskonflikt. Viele von uns haben sich dafür entschieden, daß das Vaterland über einem verbrecherischen Regime steht und daß man den Weisungen eines solchen Regimes entgegenhandeln darf. Dies haben viele deutsche Diplomaten lange Jahre getan. In einem echten demokratischen Staatswesen, wie es die Bundesrepublik

Digitized by Google

darstellt, stellt sich nun dieses Problem nicht: es gilt vielmehr der Satz von Sir Harold Nicholson: „Die Loyalität ist einer der Grundpfeiler des Auswärtigen Dienstes."

Die Ausbildung im deutschen Auswärtigen Dienst seit der Reichsgründung ist im großen und ganzen den konservativ-traditionellen Tendenzen seiner preußischen Provenienz gefolgt. Auf die Struktur des diplomatischen Dienstes des 18. Jahrhunderts, der klassischen Zeit der Kabinettspolitik, will ich nicht näher eingehen. Die eigentliche Geburtsstunde der außenpolitischen Behörde Preußens fällt in das Jahr 1808, als im Zuge der Stein-Hardenbergschen Reformen das Preußische Ministerium der Auswärtigen Angelegenheiten gegründet wurde. Die damaligen Regulative über die Ausbildung der Angehörigen des Auswärtigen Dienstes machten eine scharfe Trennung zwischen diplomatischem und konsularischem Dienst. Im konsularischen Dienst wurde verlangt: ein abgeschlossenes Hochschulstudium, das erste juristische Staatsexamen und mindestens eine zwei- bis dreijährige Tätigkeit an Justiz- oder Verwaltungsbehörden. Bevorzugt waren diejenigen, die auch das zweite juristische Staatsexamen abgelegt hatten, das zur richterlichen oder anwaltlichen Betätigung berechtigte.

Für die Diplomaten wurden Kenntnisse der Rechtswissenschaft, des Staatsrechts, des Handelsrechts und auch auf manchen anderen Gebieten, vor allem der Geschichte verlangt. Die geschichtlichen Kenntnisse mußte man sich aber außerhalb des Dienstes erwerben, das heißt aus eigenem Wissensdrang und auf eigene Kosten. Das gleiche galt auch für die Kenntnisse auf dem Handelsgebiet. Auch wurde erwartet, daß die jungen Diplomaten entweder durch eine Tätigkeit in einem Handelshaus oder durch das Hören von Universitätsvorlesungen sich weiterbildeten. Es wurde nur die Beherrschung der französischen Sprache verlangt, denn bis zur Übernahme des preußischen Ministeriums der Auswärtigen Angelegenheiten durch Bismarck war die Amtssprache französisch. Die Berichte der preußischen Diplomaten waren also bis in die sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts in französischer Sprache verfaßt, wie auch die Erlasse an die preußischen Behörden im Ausland. Man fragt sich heute manchmal, ob es nicht gut wäre, wieder auf eine lingua franca zurückzukommen.

Digitized by Google

Der Diplomat mußte, bevor er Legationssekretär wurde, eine recht schwierige Prüfung ablegen. Er mußte schriftliche Hausarbeiten liefern und auch Klausuren, denn — wie Bismarck sagte —: „Die Geburt kann keine Entschuldigung sein für fehlenden Charakter oder fehlendes Wissen." Die Anforderungen des preußischen und dann des Reichsdienstes waren, was das Können betrifft, vielleicht höher geschraubt als die mancher anderer Dienste. Andererseits darf nicht vergessen werden, daß sich die deutsche Diplomatie in der Bismarckzeit größtenteils aus Aristokraten zusammensetzte. Etwa 90 Prozent waren Angehörige des deutschen Adels. Außerdem wurden auch gewisse finanzielle Voraussetzungen gefordert. Es wurde von einem jungen Anwärter erwartet, daß er ein jährliches Einkommen von etwa 12.000 Mark hatte. Dies entspricht ungefähr 30.000 Mark heutigen Wertes. Diese Voraussetzung zog natürlich für die Bewerber eine enge Grenze.

Nach 1918 erfolgte eine grundlegende Reform. Das Juristenmonopol wurde gebrochen. Zum diplomatischen Dienst wurden nun alle diejenigen zugelassen, die ein abgeschlossenes Studium in den Rechtswissenschaften, in Volkswirtschaft oder in Geschichte hatten. In der Zeit zwischen 1918 und 1933 hat es auch einen Mediziner im Auswärtigen Dienst, der Missionschef war, gegeben. Gleichwohl wurden aber weiterhin die juristischen Referendare bevorzugt. Es war und ist auch heute noch die Tradition in der Bundesrepublik, daß der Verwaltungsbeamte Jura studiert haben muß. Vielleicht trat in der Weimarer Republik eine Überbewertung des „positiven Wissens" ein, gewissermaßen als Reaktion auf die vor 1918 geübte Auswahl, bei der das Wissen natürlich auch galt, wo es aber — wie es einmal ein deutscher Diplomat ausdrückte — entscheidend auf die drei G's ankam: Geburt, Geld und Gehirn. Natürlich wurde auch der ganze Auswärtige Dienst in der Weimarer Zeit demokratischer, indem Angehörige von Bevölkerungsschichten einbezogen wurden, die früher keinen Zutritt zum Diplomatischen Dienst gefunden hätten.

In der Weimarer Republik dauerte die Ausbildung etwa drei Jahre. Zunächst mußte der junge Attaché eine Aufnahmeprüfung in Englisch und Französisch ablegen. Nach einer etwa einjährigen

Digitized by Google

bis eineinhalbjährigen praktischen Ausbildung im Auswärtigen Amt folgte eine theoretische Schulung von einem Jahr, in dem Professoren und Praktiker den Attachés Vorträge hielten. Daran schloß sich die große diplomatische Staatsprüfung, in der umfassende Kenntnisse im Englischen und Französischen, in der Rechtswissenschaft — speziell Völkerrecht und Staatsrecht —, Nationalökonomie und Geschichte verlangt wurden. Nach bestandenem Examen wurden die Attachés zum großen Teil auf Außenposten geschickt. Diese Methode ist auch Vorbild für den heutigen Ausbildungsgang.

Nach 1945 trat abermals ein Wandel in der Auswahl des Nachwuchses insofern ein, als nunmehr für den Eintritt in den Auswärtigen Dienst der Nachweis eines abgeschlossenen Hochschulstudiums jeglicher Art verlangt wurde. Im Aufnahmeexamen wird nur in Englisch und Französisch geprüft, gleichzeitig werden aber in — wie man im Englischen sagt — personal interviews und auch in den Sprachprüfungen selbst Fragen gestellt, aus deren Beantwortung sich das Prüfungskollegium ein Bild über die Kenntnisse der Bewerber auf den Gebieten Politik, Rechtswissenschaft, Volkswirtschaft und Geschichte machen kann. Man stellt vorwiegend Fragen an den Prüfling, die nicht zu seinem speziellen Studiengebiet gehören, um auf diese Weise eine Vorstellung von der Allgemeinbildung und der Persönlichkeit des Bewerbers zu bekommen. Nach dem Krieg bestand ein starker Bedarf an jungen Beamten, da von den früheren Beamten des Auswärtigen Amtes nur etwa 160 wieder zur Verfügung standen. So wurde schon im Jahre 1950 eine Ausbildungsstätte in Speyer gegründet, wo die ersten Bewerberlehrgänge in Schnellkursen von drei bis vier Monaten das Notwendige über ihren zukünftigen Beruf erfuhren. Später wurde diese „Notausbildung" auf achtzehn Monate verlängert. Nach einem Grundkursus von sechs Monaten folgte die praktische Arbeit in den einzelnen Abteilungen des Auswärtigen Amtes. Dann wurde nach zweimonatiger Vorbereitung das Schlußexamen abgelegt.

Seit 1956 dauert die Ausbildung wieder drei Jahre, lediglich die Volljuristen können die Ausbildung in einem Jahr absolvieren, wobei man davon ausgeht, daß sie bereits über eine gewisse Verwaltungserfahrung verfügen. In der Ausbildungsstätte,

Digitized by Google

die inzwischen von Speyer nach Bonn verlegt worden ist, beginnt man mit einem sechsmonatigen Einführungslehrgang, und zwar — nach dem Speyrer Vorbild — in einem Internatsbetrieb. Das Internat hat den großen Vorteil, daß sich die Anwärter besser kennenlernen und sich zu einer sogenannten Crew zusammenschließen. Wir halten diesen Collegebetrieb für sehr nützlich, weil sich in ihm ein „esprit de corps" bildet. Dann erfolgt eine etwa zwölfmonatige praktische Ausbildung in den verschiedenen Abteilungen des Auswärtigen Amtes, wobei streng darauf geachtet wird, daß die Anwärter nicht als Arbeitskräfte ausgenützt, sondern wirklich ausgebildet werden. Auf diesen zwölfmonatigen Ausbildungsabschnitt im Inland folgt ein ebenfalls einjähriger praktischer Dienst an möglichst zwei Auslandsmissionen, und zwar auf allen Sachgebieten, also in der Konsulats-, Wirtschafts- und Politischen Abteilung. Auch mit Angelegenheiten der Kultur und der Presse werden die Attachés befaßt, denn wir versuchen, sie möglichst vielseitig auszubilden. Das Schlußexamen ist recht vielseitig: es werden häusliche Arbeiten angefertigt und Klausuren geschrieben, die sich auf Völkerrecht, Staats- und Verwaltungsrecht, Volkswirtschaft, Geschichte, speziell des 19. und 20. Jahrhunderts, insbesondere der diplomatischen Geschichte von 1815 an, erstrecken. Es wird viel verlangt und es muß auch viel verlangt werden, denn unser Ziel ist es, wieder Beamte auszubilden, die auf allen Arbeitsgebieten des Auswärtigen Dienstes verwendbar sind. Dies war natürlich nicht der Fall, als der Auswärtige Dienst im Jahre 1949 wieder begann. Damals mußte man eine große Anzahl von sogenannten Außenseitern einstellen.

So wurden zum Beispiel fast sämtliche Leiter unserer Wirtschaftsabteilungen an den Gesandtschaften, Generalkonsulaten und Botschaften mit erfahrenen Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft besetzt. Auch unsere Kultur- und Pressereferenten wurden größtenteils aus der Praxis genommen. Das Auswärtige Amt bemüht sich nun, diese Herren allmählich in den allgemeinen Dienst zu übernehmen und auf diese Weise die Gefahren des Spezialistentums einzudämmen. Wie weit das gelingen wird, ist nicht zu übersehen. Das Spezialistentum birgt ohne Zweifel große Gefahren in sich — und ich spreche dabei ein wenig aus eigener

Digitized by Google

Erfahrung —, denn eine moderne Botschaft läuft Gefahr, sich infolge der Spezialisierung allzusehr mit Routinearbeit zu beschäftigen, wobei der Blick für das Wesentliche oft verlorengeht. Die Frage, ob man neben Berufsdiplomaten auch die Außenseiter heranziehen soll, ist nicht eindeutig und leicht zu beantworten: Das Schwergewicht in der Entscheidung wird immer durch den Eindruck der Persönlichkeit bestimmt werden. Wir haben nach dem Ersten Weltkrieg bereits hervorragende Missionschefs gehabt, die niemals vorher im Auswärtigen Dienst gewesen waren. In diesem Zusammenhang möchte ich an einen Mann erinnern, der auch ohne Karrierevoraussetzungen als Diplomat hervorragendes geleistet hat: nämlich Otto von Bismarck. Er war nur wenige Jahre Bundestagsgesandter und dann preußischer Gesandter in St. Petersburg und Paris, bevor er Außenminister wurde. Seine diplomatische Erfahrung war also verhältnismäßig kurz und trotzdem wird ihm keiner den Ruhm streitig machen wollen, daß er ein bedeutender Staatsmann und auch Diplomat gewesen ist.

Ein neues Moment kommt in der heutigen Nachwuchsausbildung noch hinzu: Wir müssen unsere Beamten auch für die Konferenzdiplomatie und für die Tätigkeit bei internationalen und supranationalen Organisationen schulen, weil wir sie an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, an Euratom, an die Westeuropäische Union und an die NATO entsenden.

Je mehr die Integration Europas fortschreitet, desto mehr nimmt die Bedeutung der diplomatischen Vertretungen im Verkehr zwischen den europäischen Staaten ab, ein Vorgang, wie er sich analog in den diplomatischen Beziehungen zwischen den deutschen Bundesstaaten im Zeitraum von 1871 bis 1914 zeigte. Diese Entwicklung ergibt sich zwangsläufig aus dem Wandel des alten europäischen Staatensystems zur europäischen Gemeinschaft.

Wie stark sich auch im Bereich des diplomatischen Dienstes zeitbedingte Veränderungen ergeben hatten, beweist die Tatsache, daß der im Grundgesetz erklärten Gleichberechtigung von Mann und Frau dadurch Rechnung getragen worden ist, daß wir auch dem „schönen Geschlecht" die höhere Beamtenlaufbahn geöffnet haben. Man muß sich wohl auch darüber klar sein, daß der Verwendbarkeit der Frau im diplomatischen Dienst ge-

Digitized by Google

wisse Grenzen gesetzt sind. So sei nur erwähnt, daß man Frauen nicht in mohammedanische Länder entsenden kann. In der Bundesrepublik kann eine Beamtin nicht gezwungen werden, aus dem diplomatischen Dienst auszuscheiden, wenn sie heiratet, wie dies zum Beispiel in Großbritannien der Fall ist. Es gibt auch keine Einschränkungen mehr bezüglich der Eheschließung mit Ausländern. Bis 1914 galt ein von Bismarck eingeführtes, allerdings ungeschriebenes Gesetz, wonach allein schon die Mitteilung der beabsichtigten Eheschließung mit einer Ausländerin gleichbedeutend war mit der Einreichung des Abschiedsgesuches.

Wie in jedem Bereich menschlichen Tätigkeitsdranges wirkt sich auch im diplomatischen Dienst die starke Persönlichkeit und die durch sie verkörperte Idee aus. In der Geschichte des deutschen auswärtigen Dienstes ist hierfür ein gutes Beispiel die überragende Persönlichkeit Bismarcks, dessen Genialität fast drei Jahrzehnte die Geschicke des deutschen Volkes lenkte und dessen berühmtes „Spiel mit den fünf Kugeln" keinen ebenbürtigen Beherrscher dieser Kunst unter seinen Nachfolgern fand. Die starke Persönlichkeit Bismarcks hat zwar auf den Angehörigen des Auswärtigen Amtes wie ein Alpdruck gelastet, aber der behördliche Apparat funktionierte wie die Bewegung einer Einheit auf dem Exerzierplatz nach dem Reglement. Die Tragik lag aber darin, daß kein ihm halbwegs ebenbürtiger Nachfolger sein Werk fortsetzen konnte. Dadurch, daß er nach seiner Verabschiedung seinem Sohne Herbert, der sein intimster Mitwisser war, untersagte, weiter zu dienen, fand das Kunstwerk seiner Außenpolitik keinen kongenialen Virtuosen, der es in die Hände nehmen konnte. Es bleibt aber ein historisches Erfahrungsgesetz, daß es immer eine immanente Gefahr ist, wenn die außenpolitischen Geschicke eines Landes in der Hand einer überstarken Persönlichkeit liegen, der sich die Missionschefs und dirigierenden Beamten der Zentrale fügen und dabei zwangsläufig die Selbständigkeit, die Verantwortungsfreudigkeit und damit auch den eigenen Schwung verlieren. Dies ist zweifellos einer der Nachteile des Erbes der Bismarckschen Ära gewesen. Außerdem darf man nicht vergessen, daß Bismarck als letzter Meisterer der sogenannten Kabinettspolitik den wachsenden Kräften der demokratischen Tendenzen seiner Zeitgeschichte verständnisunwillig

Digitized by Google

und letztlich feindselig gegenüberstand und deshalb in diesem Sektor ein Vakuum zurückließ. Bismarck war ein so großartiger Denker in außenpolitischen Kategorien, daß er anderen das Denken ersparen zu können glaubte. Das mußte sich rächen, als er im Jahre 1890 abtrat. Worin lag nun die Größe Bismarcks als Außenpolitiker? Ich glaube, sie lag darin, daß er seine eigene Politik unter kluger und maßvoller Berücksichtigung der politischen Konzeptionen der Partner im Konzert der Mächte aufbaute.

Wie kein anderer deutscher Diplomat und Staatsmann verstand er es, sich in die Gedanken seines Gegners oder seines Mitspielers hineinzuleben. Er hatte die große Gabe der Objektivität, er konnte sich vom deutschen Standpunkt lösen und sich ganz hineinversetzen in das, was sein französischer, russischer und österreichischer Gegenspieler dachte, empfand und erstrebte. Das Maßhalten und das Sichhineinversetzen in die Mentalität, die Interessenlage und auch in das emotionale Denken eines anderen Volkes sind charakteristisch für seine Politik. Diese Kunst können wir von Bismarck lernen und deshalb ist die eingehende Beschäftigung mit seiner Gedankenwelt so bildend für den diplomatischen Nachwuchs. Manche seiner Zeitgenossen und manche professionelle Historiker werfen Bismarck eine Neigung zum „Finassieren" vor. Davor bewahrte ihn trotz aller nervlichen Sensibilität seine junkerliche Natur und sein ausgeprägter Sinn für die Realitäten des Daseins. Wie dem auch sei: seine Gedanken über das Verhältnis des Diplomaten zur Wahrheit drücken sich in seinen Worten aus: „Ich schwindle nicht beim Kartenspiel, und ich schwindle ebensowenig im politischen Spiel. Ich erachte es als erste Pflicht und als das oberste Interesse eines Diplomaten, Vertrauen für seine Worte zu gewinnen, sonst beraubt er sich selbst seines wichtigsten Aktionsmittels." Diese Erkenntnis, die fast wie ein Bekenntnis anmutet, sollte sich jeder, der dem diplomatischen Beruf sein Leben verschreibt, immer gegenwärtig halten.

Mit Bismarcks Abgang begann eine unglückliche Periode, denn es fehlte eine klare Konzeption, die der deutschen Außenpolitik die Richtung gegeben hatte. Man kann vielleicht sagen, daß die aus preußischen Traditionen geprägte Reichsdiplomatie es nicht

Digitized by Google

verstand, in die neuen Aufgaben, die die Weltpolitik ihr stellte, hineinzuwachsen, war sie doch in ihrem Ursprung eine Diplomatie gewesen, die vornehmlich durch die kontinentalen Friktionen bestimmt gewesen war, kurz gesagt, die Staatskunst eines Staates, in dem durch seine innere Struktur das militärpolitische Denken jederzeit die Präponderanz gewinnen konnte. Recht unvermittelt trat der deutsche Nationalstaat in Gestalt des neuen deutschen Kaiserreichs in das Getriebe der Weltpolitik ein. Im Gegensatz zur Entwicklungstendenz der westlichen Welt war in Deutschland der Einfluß des Parlaments recht gering. Die Außenpolitik wurde vom Reichskanzler gemacht. Weitsehende Diplomaten jener Zeit haben wiederholt davor gewarnt, das neu geschaffene Reich allzusehr in die Konkurrenznähe der Weltmächte zu bringen und es dadurch in Gefahrenzonen zu drängen, in denen es sich zwischen zwei Stühle setzen müßte, wie es dann bei der Schaukelpolitik Bülows und Holsteins auch tatsächlich geschah. Diese Stimmen verhallten ungehört, aber zu ihrer Ehrenrettung sei gesagt, daß sie als Warner auftraten, die die Gefahr zur Zeit erkannten.

Eine schwere Belastung für den diplomatischen Dienst nach der Bismarckzeit war auch der steigende Einfluß des rein militärpolitischen Denkens. In diesem ständigen Kampf zwischen dem militärischen und diplomatischen Denken ist es der Diplomatie oft nicht gelungen, sich durchzusetzen. Ich brauche nur an das Beispiel der Flottenpolitik des Admirals von Tirpitz zu erinnern. Es war bezeichnend, daß die Nachfolger Bismarcks nicht erkannten, welchen Einfluß der Bau der deutschen Flotte auf das deutsch-britische Verhältnis haben mußte und welche Folgen eine Auseinandersetzung mit den an sich konträren Weltmächten Großbritannien und Rußland für das „eingekreiste" Deutsche Reich haben mußte. Die Nation hat es mit dem Zusammenbruch im Jahre 1918 bezahlen müssen.

Dann kam die Zeit der Weimarer Republik. Der Mann, der der deutschen Politik und dem Auswärtigen Dienst den Stempel seiner Persönlichkeit aufdrückte, war Stresemann, der im Jahre 1923 den Ruhrkampf beendete, den Locarnovertrag abschloß, den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund vollzog, den Ausgleich mit Frankreich suchte und bereits die Vision einer deutsch-französischen Verständigung hatte. All dies ist nur Bruchwerk ge-

Digitized by Google

blieben, und man muß sich fragen, woran es lag, daß es nur Bruchwerk blieb, denn zweifellos hatte Stresemann einen starken Willen. Auch das Auswärtige Amt, das ihm als Instrument seiner Politik zur Verfügung stand, teilte seine Ideen und folgte ihm bereitwillig. Stresemanns Politik wurde jedoch nicht bewußt von der Mehrheit des deutschen Volkes getragen. Dieses letztlich bedauerliche Mißverständnis hatte seine Ursache in der reaktionär-nationalistischen Grundhaltung weiter Kreise, hinzu trat auch das tragische Versagen der Politiker und Diplomaten, denen es nicht gelang, im Volk für ihre Konzeptionen Verständnis und Zustimmung zu finden. Aus diesen Fehlern sollten wir eigentlich lernen. Man kann heute nicht mehr Politik im luftleeren Raum oder im Geist der Kabinettspolitik machen, sondern man muß das Volk für die Ideen, die der Politiker hat und der Diplomat durchführt, gewinnen. Aus diesem Versagen erklärt sich zum Teil das Versagen der demokratisch-parlamentarischen Weimarer Epoche.

Es folgte somit die düstere Zeit der Jahre von 1933 bis 1945, für deren Beurteilung sich die schwere Frage erhebt: Kann man den deutschen Diplomaten den Vorwurf machen, daß sie nicht gegen das System angekämpft haben?

Warum haben sie zum Teil geschwiegen? Warum sind sie auf ihren Posten geblieben? Wir müssen uns mit diesen Anklagen auseinandersetzen. Zur Rechtfertigung der deutschen Diplomaten können wir jedoch sagen, daß sie anfangs geglaubt haben, durch das Verbleiben im Dienst Schlimmeres verhüten zu können. Reichskanzler Brüning, der später aus Deutschland auswanderte, gab denjenigen Beamten des Auswärtigen Amtes, mit denen er eng verbunden war, durch den damaligen Staatssekretär von Bülow den Rat, auf ihren Posten zu bleiben, um zu verhindern, daß die Nationalsozialisten ihre Leute in das Auswärtige Amt und in die Auslandsbehörden einschoben. Er glaubte, nur so würden die deutschen Diplomaten dazu beitragen können, daß der Friede in Deutschland und in Europa erhalten bliebe! Es ist den Diplomaten, die aus diesem Grunde ihren Dienst fortsetzten, jedoch nicht gelungen, Hitler in den Arm zu fallen, als seine politische Zielsetzung maßlos und seine Methoden verbrecherisch wurden. Ein Teil der Angehörigen des Auswärtigen

Digitized by Google

Dienstes hat sich keine klare Rechenschaft darüber abgelegt und deshalb nicht erkannt, daß der Weg zwangsläufig in die Katastrophe führen mußte. Alle diejenigen aber, die das Verhalten der deutschen Diplomaten in der Hitlerzeit kritisieren, sollten nicht vergessen, daß viele deutsche Diplomaten trotz der Gefahren für sich selbst und ihre Angehörigen Widerstand leisteten. Es wurden elf deutsche Mitglieder des Auswärtigen Dienstes von Hitler hingerichtet, andere wurden ins Gefängnis geworfen. Der jetzige Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Herr van Scherpenberg, wurde von Hitler zu einer hohen Zuchthausstrafe verurteilt. Wenn diesen Männern des Widerstandes der Erfolg versagt blieb, so sollte man ihnen doch die Achtung zollen, die wir ihrem Mute und ihrer Überzeugungstreue schulden. Sie haben damit auch ein Vorbild für unseren neu aufgebauten Dienst gesetzt. Ich glaube, daß der jetzige Auswärtige Dienst zum ersten Male wirklich demokratisch fundiert ist, weil die Ereignisse der vollkommenen Katastrophe, die im Gegensatz zur Liquidierung des Ersten Weltkrieges die Auslöschung eines souveränen nationalen Daseins herbeiführte, wie eine Revolution über uns hinweggegangen sind, in deren Folge eine wesentliche soziale Umschichtung der Deutschen Nation stattgefunden hat.

Damit haben sich auch die Grundlagen der deutschen Politik zwangsläufig geändert. In den Artikeln 24 und 25 des deutschen Grundgesetzes steht, daß das allgemeine Völkerrecht Bestandteil des Bundesrechts ist und daß die Regeln des Völkerrechts den Gesetzen des Bundes vorgehen — was vom Standpunkt des Souveränitätsgefühls eine weitgehende Bestimmung ist.

Außerdem ist in der Verfassung vorgesehen, daß Hoheitsrechte auf zwischen- und überstaatliche Einrichtungen ohne Verfassungsänderung übertragen werden können. Ferner werden Handlungen, die die Führung von Angriffskriegen vorbereiten, unter Strafe gestellt. Diese Bestimmungen beweisen, daß wir auf Grund der bitteren Erfahrung der Vergangenheit manche nationalistische Fessel in Deutschland abgestreift haben.

Der Träger dieser Politik ist Bundeskanzler Adenauer. Es ist bemerkenswert, daß viele große Europäer aus dem alten historischen Zwischenreich Lotharingien stammen: der Rheinländer Adenauer, der Luxemburger Bech, der Franzose Schuman, die

Digitized by Google

Belgier Spaak und van Zeeland. Es sind die Leute aus Lotharingien, die die europäische Einigung auf ihre Fahne geschrieben haben!

Die europäische Integration ist eine der Grundlagen der deutschen Diplomatie und des deutschen Auswärtigen Dienstes geworden. Ein Grundpfeiler dieser Politik ist die Verständigung mit Frankreich.

Ich bin glücklich, hier in Gegenwart von französischen Kollegen sagen zu können, daß dieses Werk gelungen ist, eine geschichtliche Leistung, die wir mit Genugtuung feststellen wollen.

Es wird oft behauptet, diese Politik der Integration in die Europäische Gemeinschaft werde eines der größten Hindernisse für die Wiedervereinigung Deutschlands sein. Dies ist ein Trugschluß. Die Wiedervereinigung würde vielleicht durch ein Fernbleiben des freien Teiles Deutschlands leichter erreichbar sein, aber um welchen Preis? Gibt es nach allem, was die Sowjetunion und ihre Diener in Pankow an Vorschlägen bisher angeboten haben, überhaupt einen Zweifel daran, daß Deutschland die nationale Einheit mit der Versklavung durch ein dem deutschen Volk fremdes und verhaßtes politisches System bezahlen müßte?

Deutschland gehört jedoch — und das wissen die sowjetischen Führer ganz genau — auf Grund seiner Geschichte in wirtschaftlicher, kultureller und geistiger Hinsicht zu der abendländischen Völkergemeinschaft, die bereits im Mittelalter eine Einheit bildete, aber durch das unselige Zeitalter des Nationalismus schließlich zerstört wurde. Wenn heute vorausschauende Politiker des Abendlandes versuchen, diese Gemeinschaft in einer neuen, modernen Gestalt wiedererstehen zu lassen, sollten die Deutschen in der Bundesrepublik glücklich sein, für den freien Teil Deutschlands und zugleich für unsere Brüder und Schwestern, denen man noch nicht das Recht zu einer freien Entscheidung geben will, den Anteil unseres Volkes an diesem großen Zukunftswerk bereits jetzt leisten zu können. Das deutsche Volk, aus seinem letzten, von einem größenwahnsinnigen Tyrannen vorgezauberten nationalistischen Machttraum erwacht, hat erkannt, daß seine Zukunft nur an der Seite der Völker der freien Welt liegen kann,

Digitized by Google

nicht als eine führende Macht, sondern als ein Glied dieser Gemeinschaft.

Es war und ist daher die entscheidende Aufgabe der deutschen Diplomatie nach dem letzten Krieg, das Vertrauen der Welt in das neue Deutschland zu gewinnen. Die freie Welt muß die Überzeugung bekommen, daß man sich auf die Deutschen verlassen kann. Als conditio sine qua non wird von jedem Angehörigen unseres Dienstes verlangt, daß er sich dieser klaren und zugleich schweren Aufgabe bewußt ist. Zu ihrer Erfüllung wird von jedem einzelnen viel Takt, Bescheidenheit und Mut gefordert. Wir Deutsche sollten uns klar darüber sein, welche Chance der deutschen Nation geboten wird, wenn andere Völker bereit sind, unter die Vergangenheit einen Schlußstrich zu ziehen. Dabei gilt es für die neue Generation der Deutschen, nicht etwa so bequem zu werden, den Schleier des Vergessens über die böse Vergangenheit zu legen.

Lassen Sie mich zum Schluß die Erinnerung wachrufen an die Männer des deutschen Widerstandes, die in den düsteren Tagen des Nationalsozialismus in Denkschriften ihre Forderung niedergelegt haben, daß der Nationalsozialismus überwunden werden muß und daß Deutschland keine Hegemoniepolitik mehr betreiben kann und darf, sondern nur im Rahmen Europas seine nationale Aufgabe finden kann. Diese Männer, die für ihre Überzeugung sterben mußten, haben den mutigen Gedanken einer europäischen Föderation entwickelt und damit das Leitbild für die heutige deutsche Außenpolitik geschaffen.

Aus tiefer Überzeugung bekennen sich die illusionslosen, klar denkenden Deutschen zu diesem Weg als dem alleinigen für die Rückkehr eines geeinten Deutschland in die Gemeinschaft der freien Völker.

Allen denen, die an dieser Überzeugung zweifeln, möchte ich die Worte des Bundestagspräsidenten Gerstenmaier entgegenhalten, die er während der Gedenkfeier am 21. Juli 1954 für die Angehörigen des Auswärtigen Amtes sprach, die im Widerstand gegen den Nationalsozialismus ihr Leben gelassen haben: „Wer der Meinung sein sollte, daß das Ja Deutschlands zur Einigung Europas nur ein taktisches Mittel zur rascheren Wiedererlangung alter deutscher Positionen in einem schließlich doch

Digitized by Google

unverändert nationalstaatlich souverän geordneten Europa sei, wer dieser Meinung ist, der hat keine Ahnung davon, aus welcher Tiefe der gewissensmäßigen Erfahrung, aus welchem Feld des Leidens und der Wandlung diese Frucht stammt.

Ob Deutschland das Feuer zweier Weltkriege und die Jahre verruchter Tyrannei vergeblich oder mit bleibendem Gewinn erlitten hat, ob seine Edelsten umsonst oder zum Segen seiner Zukunft den Tod durch Henkershand erlitten haben — das entscheidet sich menschlich gesprochen daran, ob dieses Leitbild neuer deutscher europäischer Politik Wirklichkeit wird oder als unerreichbares Ideal gestaltlos versinkt."

Ich möchte diesen Vortrag schließen, indem ich meines alten Chefs gedenke, des Botschafters Friedrich Werner Graf von der Schulenburg, der mir so viel gegeben hat und dem ich es letztlich zu verdanken habe, daß ich heute als deutscher Botschafter in London zu Ihnen sprechen konnte. Das Andenken dieses Mannes, der für seine Überzeugung das Leben ließ, möchte ich hier in mir und in Ihnen wachrufen.

Digitized by Google

Digitized by Google

DER ÖSTERREICHISCHE DIPLOMAT

von Josef Schöner

Je mehr ich mich daranmachte, meine Gedanken über dieses Thema zu ordnen und niederzulegen, umso schwerer erschien es mir, über das Leichte und Selbstverständliche zu reden. Denn es bedeutet in diesem Falle, daß ich, wenn ich über den „österreichischen Diplomaten" schreibe, ein wenig über mich selbst und meine Kollegen aussagen muß, und das ist niemals angenehm, es ist vielmehr stets schwerer, als ein fernliegendes Thema zu behandeln, dem man kühl und objektiv gegenübersteht.

Ich kann von mir selber sagen, daß meine ersten Vorstellungen über den Beruf des Diplomaten in meinen jungen Jahren vor allem durch die Operette „Die lustige Witwe" geformt wurden — wobei ich mich nicht einmal darüber beklagen kann, denn diese Operette ist heute bereits ein klassisches Meisterwerk geworden, das von einem typischen Österreicher, nämlich Franz Lehár, komponiert worden ist.

Wenn ich Lehár als typischen Österreicher bezeichne, so hat das seinen besonderen Grund: er ist nämlich seiner Abstammung aus deutschem, slawischem und ungarischem Blute nach gerade jene bezeichnende Mischung, die wir für Österreich, insbesondere für Wien, für typisch halten.

Dies führt mich nun dazu, eine prinzipielle Frage aufzuwerfen.

Der Titel dieses Essays lautet „Der österreichische Diplomat", und nun müßte ich mich eigentlich äußern, ob es diesen wirklich gibt — das heißt, ob über die jedem Außendienst eigentümlichen Merkmale des diplomatischen Beamten bei den österreichischen Angehörigen dieser Profession irgend etwas festzustellen ist, was

Digitized by Google

für dieselben und nur für sie typisch ist. Die Frage lautet also:

Gibt es einen Typus, eine Idealfigur des „österreichischen Diplomaten"?

Ich glaube mit aller Vorsicht und mit allen Vorbehalten gegenüber leicht möglichen Einwänden sagen zu können, daß es den österreichischen Diplomaten als Typ tatsächlich gibt. Es gibt ihn, weil die österreichischen Beamten des Außendienstes eben gewisse dem Österreicher im allgemeinen anhaftende Eigenschaften haben, die ihm bei der Erfüllung seines Berufes sehr zustatten kommen.

Man könnte diese etwa folgendermaßen definieren und aufzählen:

Erstens eine gewisse, vielleicht auf alter Tradition und Übung im Umgang mit anderen Nationen beruhende ausgleichende und konziliante Art. Der Österreicher war durch Jahrhunderte den engen Verkehr mit einem Dutzend Nationen, die mit ihm im gleichen Hause im Rahmen der alten Monarchie lebten, gewohnt. Der Ausgleich verschiedener Interessen, Sprachen und Temperamente gehörte zu seinen täglichen Aufgaben. Vielleicht hat sich diese Tradition seit 1918 bis zu einem gewissen Grade weiter vererbt — wir glauben ihre Spuren noch heute in unserem Beamtenkörper zu merken.

Eine weitere typische Eigenschaft ist unsere Einstellung gegenüber dem Osten — sei es der europäische Osten oder der Nahe Osten. Wir glauben, wirkliches Verständnis für die östlichen Nationen zu besitzen, mit denen wir so lange im engsten staatlichen Zusammenhang gelebt haben. Vizekanzler Dr. Pittermann hat für die aufgeschlossene Einstellung des Österreichers vor kurzem die treffende Formulierung gefunden: „Für uns hier in Wien sind die Slawen keine Barbaren!"

Wir bemühen uns daher, vor allem bei der Erziehung unserer jungen Beamten das Verständnis für unsere östlichen Nachbarn, für die Staaten Osteuropas zu wecken und zu pflegen. Für uns ist seit jeher Europa nicht auf Westeuropa beschränkt — wir rechnen auch den Osten dazu, der uns nicht so unheimlich und fremd erscheint, wie dies anderwärtig der Fall sein mag.

Der österreichische Diplomat ist selbstverständlich ein guter Europäer — wie sollte es auch anders sein, da doch das ganze

Digitized by Google

österreichische Volk an die Idee eines geeinten Europas aus ganzem Herzen glaubt. Nicht nur unsere parlamentarischen Vertreter in Straßburg, auch unsere diplomatischen Vertreter bei den europäischen Organisationen gehören zu den Vorkämpfern der Europa-Idee, deren Grundlagen in den zwanziger Jahren von einem Österreicher gelegt wurden, auf den wir stolz sind, von Coudenhove-Kalergi. Europa hört aber für uns nicht an den Grenzen des Bereiches der heutigen europäischen Organisationen auf — es endet für uns nicht am Eisernen Vorhang. Für uns gehört der ganze Osten dazu.

Dies ist die immanente Tradition des Ballhausplatzes, die sich durch alle Wechselfälle des politischen Schicksals unserer Heimat, durch alle Änderungen der Staatsformen und Regierungssysteme erstaunlich intakt erhalten hat — einfach deshalb, weil sie dem österreichischen Volkscharakter entspricht und weil sie durch die geographische Lage Österreichs notwendig ist. Wir müssen die Verbindungen und Beziehungen zu den Oststaaten immer aufrechterhalten und so eng wie möglich gestalten, ohne Rücksicht auf die Regierungen, die in jenen Staaten herrschen. Österreich hat die normalen diplomatischen Beziehungen mit allen Staaten des europäischen Ostens nach 1945 wieder aufgenommen, sobald dies nach der politischen Situation überhaupt möglich wurde.

Wir teilen zumeist nicht die politischen Grundauffassungen dieser Staaten, wir sehen ihre politischen Systeme nicht als richtig an, doch hindert uns das nicht, mit ihnen normalen Verkehr zu pflegen und die Beziehungen so gut zu erhalten, als dies von der Gegenseite möglich gemacht wird.

Wir glauben, daß der österreichische Diplomat, der im Osten oft unter schwierigen Bedingungen arbeitet, dort auch vieles für die europäische Idee leistet, deren Ausstrahlungen nach den Oststaaten wohl in erster Linie über und durch Österreich erfolgen.

Es gehört dazu, daß ich auch einiges über die Entwicklung des Begriffes des österreichischen Diplomaten sage. Dies kann nur geschehen, wenn ich die historische Entwicklung des österreichischen diplomatischen Dienstes kurz schildere.

Die ersten Spuren eines österreichischen Außendienstes gehen

Digitized by Google

wohl in die Zeit des Dreißigjährigen Krieges zurück, als im Jahre 1620 unter Kaiser Ferdinand II. zur Verwaltung der österreichischen Angelegenheiten eine selbständige, von der Reichshofkanzlei unabhängige Österreichische Hofkanzlei errichtet wurde. Diese entwickelte sich langsam aus einer „Kanzlei", die die Konzepts- und Schreibgeschäfte des Monarchen, darunter auch seine Korrespondenz mit anderen Souveränen besorgte, zu einem wirklichen Amte. 1705 wurde die Österreichische Hofkanzlei von Joseph I. reorganisiert, wobei zwei Hofkanzler bestellt wurden, deren einer die politischen Geschäfte zu führen hatte, also als Ministerpräsident und Außenminister in einer Person angesehen werden kann.

Ein selbständiges Außenministerium wurde erst unter Maria Theresia gebildet. Am 14. Februar 1742 wurde von der Hofkanzlei die Staatskanzlei abgetrennt und als selbständige Institution unter dem Hofkanzler Grafen Ulfeld — den man vielleicht als den ersten österreichischen Außenminister bezeichnen könnte — organisiert. Unter seinem Nachfolger, dem großen Staatskanzler Kaunitz, begann im Jahre 1753 der mächtige Aufschwung der österreichischen Diplomatie. Es ist bezeichnend hiefür, daß Kaunitz' Privatpalais neben dem kaiserlichen Ballhaus zum Amtsgebäude des österreichischen Außenministeriums wurde, zum berühmten „Ballhausplatz", dessen Name ebenso weltbekannt wurde, wie etwa „Quai d'Orsay" oder „Downing-Street".

Dieses alte Palais ist seither durch alle Wechselfälle des Schicksals, durch alle politischen Veränderungen die Herzkammer der österreichischen Außenpolitik geblieben.

Nach der Revolution von 1918 wurde es für den verkleinerten Außendienst eine zu große Schale — seither hat dort der jeweilige Bundeskanzler seinen Sitz. Der Bundespräsident, der von 1918 bis 1938 gleichfalls dort residierte, ist nach 1945 in den gegenüberliegenden Trakt der Hofburg übersiedelt, da, wie in allen Staatskanzleien der Welt, auch am Ballhausplatz Raumnot herrscht.

Das ehrwürdige Haus am Ballhausplatz läßt sich nicht mit den praktischen, modernen und übersichtlichen Konstruktionen vergleichen, die andere Staaten für ihre Außenämter in jüngster Zeit aufgeführt haben — wie etwa das State Department in

Digitized by Google

Washington und das Auswärtige Amt an der Koblenzer Straße in Bonn. Es ist unzählige Male umgebaut, neu dekoriert, neu eingerichtet worden, es gibt unzählige enge dunkle Korridore, Zwischenstöcke, Wendeltreppen, Falltüren neben prächtigen Freitreppen und prunkvollen Aufgängen. Ich habe als junger Attaché etwa zwei Jahre gebraucht, um mich in diesem großen Komplex wirklich zurechtzufinden, aber es kann mir noch heute passieren, daß ich mich in irgendeinem Stockwerk einfach verirre.

Trotz aller dieser Nachteile liebe ich dieses alte Haus, weil es etwas ausstrahlt, weil es Atmosphäre besitzt. Ich glaube, daß heute noch irgend etwas von den großen Zeiten zu spüren ist, da bedeutende Männer in diesen Räumen maßgebend an der Politik Europas, die damals noch die Weltpolitik bedeutete, mitgearbeitet haben.

Wer jemals im „Kongreßsaal" stand, jenem wunderbar proportionierten Raum, dessen fünf hohe Türen während des Wiener Kongresses den Vertretern der fünf Großmächte angeblich den gleichzeitigen Eintritt und damit den Verzicht auf die Präzedenz gestattet haben, wird mich vielleicht verstehen. Jener Kongreß hat nämlich nicht nur getanzt und sich amüsiert. Auf ihm wurden, man kann wohl sagen unter Führung der österreichischen Diplomatie, mit dem großen Staatskanzler Metternich die Grundlagen für eine Stabilisierung Europas gelegt, die länger gedauert hat, als alle anderen ähnlichen Versuche zur Regelung der internationalen Situation. Man kann gewiß dieser mehr als vier Jahrzehnte dauernden Periode, deren Nachwirkungen noch viel länger spürbar waren, manches Ungünstige nachsagen — sie gestattete aber die wirtschaftliche Konsolidierung Europas, von der dann die geradezu explosive wirtschaftliche und technische Expansion der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ihren Ausgang nehmen konnte.

Nach der Märzrevolution des Jahres 1848 wurde die gesamte Staatsverwaltung vom Kollegialsystem auf das Ministerialsystem umgestellt. Seit damals gibt es in Österreich echte Ressortministerien. Das Außenamt führt sodann bis 1918 den Titel „Ministerium des Äußeren und des Kaiserlichen Hauses" — worin noch die Erinnerung an jene Zeit sichtbar wird, da die Außen-

Digitized by Google

politik vom Herrscher selbst mit Hilfe seiner Privatkanzlei geführt wurde.

Der Dienst im alten österreichischen Außenministerium gliederte sich in drei ziemlich streng getrennte Laufbahnen:

1. die diplomatische Laufbahn,
2. die konsularische Laufbahn,
3. in den höheren Dienst des Ministeriums des Äußeren selbst.

Für die diplomatische Laufbahn und für den inneren Dienst war das abgeschlossene juristische Studium Voraussetzung, für die konsularische Laufbahn die Absolvierung der Konsularakademie.

Die drei Laufbahnen wurden ziemlich streng getrennt geführt. Ein Übertritt von der konsularischen in die diplomatische Karriere kam nur höchst selten vor, was nicht nur auf organisatorische Schwierigkeiten, sondern mehr auf die Verschiedenheit der sozialen und gesellschaftlichen Wertung zurückzuführen war.

Der höhere Dienst im Hause war dem diplomatischen Dienst hingegen gleichgestellt. Er war politisch natürlich von größter Bedeutung, da hier auf Grund der Berichte der Missionschefs die politischen Entscheidungen getroffen wurden. Die leitenden Beamten im Ministerium blieben zumeist durch Jahrzehnte in ihren Abteilungen, in welchen sie langsam avancierten, und erwarben sich so eine auf langjähriger Erfahrung beruhende profunde Kenntnis ihrer Spezialgebiete. Es waren zumeist sehr begabte und fähige Diplomaten, denen jedoch die finanziellen Möglichkeiten fehlten, um in den diplomatischen Außendienst zu gehen. Sie führten auch nicht die üblichen diplomatischen Titel, sondern die Titel der inneren Verwaltung, wie Sektionschef und Hof- und Ministerialrat.

Im Jahre 1916 gab es etwa 130 diplomatische Beamte, 90 Beamte des höheren Dienstes in der Zentralleitung und ungefähr 210 konsularische Beamte des Höheren Dienstes. In diesen Ziffern ist das Verwaltungs- und Kanzleipersonal nicht eingerechnet.

Für die diplomatische Laufbahn war außer der Kenntnis der deutschen, französischen und englischen Sprache (für Angehörige der ungarischen Reichshälfte außerdem die der ungarischen

Digitized by Google

Sprache) vorgeschrieben. Ferner mußten die Kandidaten beim Eintritte ein gewisses privates Mindesteinkommen nachweisen. So wird noch in der Verordnung des Ministeriums des Äußeren vom 20. Jänner 1914 „der dauernde, durch keine Rückverpflichtung geschmälerte Bezug einer Jahresrente von mindestens 12.000 Kronen" gefordert — für damalige Zeiten kein geringer Betrag; er dürfte nach Kaufkraft heute etwa dem Wert von 12.000 Dollar entsprechen. Dies bedeutete, daß der junge Diplomat kaum ein nennenswertes Gehalt bezog, sondern seine Ausgaben und seine Repräsentation aus eigenen Mitteln bestreiten mußte.

Allerdings konnten damals auch viele Missionschefs mit einer relativ nicht schlechten Bezahlung kaum ihr Auslangen finden. Es ist bekannt, daß damals gewisse Posten, wie etwa der des Botschafters in St. Petersburg, so hohe Ausgaben für Repräsentation erforderten, daß sie meist nur von sehr reichen Hocharistokraten besetzt werden konnten. Manchmal kam es vor, daß der Botschafter nach zwei Jahren um seine Abberufung bat, da er die Ausgaben nicht mehr leisten konnte.

Unter diesen Umständen war es nicht erstaunlich, daß man in den Listen der damaligen diplomatischen Beamten bis auf verschwindende Ausnahmen nur Hocharistokraten findet. Diese Gesellschaftsschicht verfügte bis zum Ende der österreichisch-ungarischen Monarchie über einen sehr großen Teil des Grundbesitzes und damit über die notwendigen Mittel. Die aufkommende Schicht des industriellen Reichtums suchte zwar die Lebensform des Adels nachzuahmen, wurde aber zu den höheren Posten des diplomatischen Dienstes kaum zugelassen.

Unter den zehn Botschaftern, die um 1914 auf Auslandsposten saßen, befand sich ein Bürgerlicher, unter den 31 Gesandten zwei weitere. Dieser einzige bürgerliche Botschafter war Konstantin Theodor Dumba, und zwar residierte er in Washington. Im alten Außenministerium wurde erzählt, daß Dumba sich lange geweigert hatte, den Posten in Washington, den man für einen guten Diplomaten zu wenig bedeutungsvoll betrachtete, zu übernehmen. Erst als ihm bedeutet wurde, daß dies der einzige Botschafterposten sei, den er als Bürgerlicher bekommen könnte, soll er ihn angenommen haben. Als er übrigens 1915 zurück-

Digitized by Google

berufen wurde, lehnte er den mit dem Großkreuz des Franz-Joseph-Ordens verbundenen Adel ab.

Nach dem Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie im Jahre 1918 und der Errichtung der Republik Österreich verließ der größte Teil der Angehörigen des diplomatischen Dienstes und des höheren Ministerialdienstes spontan und freiwillig die Karriere. Die Mitglieder der Hocharistokratie fühlten sich ihrer traditionellen Verpflichtungen gegenüber dem früheren Herrscherhause nicht entbunden und lehnten es ab, der Republik ihre Dienste zu leihen. Viele glaubten auch nicht an die Lebensfähigkeit des neuen Staates, den sie als ein Provisorium bis zu einer endgültigen Lösung, die damals von vielen von einem Zusammenschluß mit Deutschland erwartet wurde, ansahen.

Ein weiterer Grund war der Zerfall der Monarchie in eine Anzahl von Nationalstaaten. Ein großer Teil der Botschafter und Beamten aus der Aristokratie besaß Schlösser und Güter in den Nachfolgestaaten, die zu erhalten es nunmehr galt. Hiefür schien es notwendig, die Staatsbürgerschaft der neugebildeten Staaten möglichst bald zu erwerben, was ein Verbleiben im Dienste unmöglich machte. Einige dieser früher den Dienst beherrschenden Schicht versuchten, in den sich neubildenden Außendienst der neuen Staaten überzutreten.

Ungarn konsolidierte sich bekanntlich nach der kommunistischen Revolution wieder als Königreich — allerdings ohne Herrscher — unter einem Reichsverweser, der bei den beiden mißglückten Versuchen, die Macht in Ungarn wieder zu ergreifen, alles daransetzte, die Wiederkehr des gekrönten Königs zu verhindern. Die restaurative Staatsform in Ungarn brachte es mit sich, daß die aristokratische Schicht unter den Diplomaten dort zum großen Teile im Dienste blieb und die führenden Posten besetzte.

Am Ballhausplatz in Wien war man damals über das Ausscheiden eines bedeutenden Teiles der Angehörigen des diplomatischen Dienstes eher froh. Man war sich darüber klar, daß der Außendienst der Republik auf einen Bruchteil des früheren Umfanges verkleinert werden mußte und daß für so viele und hohe Beamte kein Platz mehr vorhanden war.

Digitized by Google

Zurück blieb in Wien eine kleine Zahl von diplomatischen Beamten, die weder Besitz in den Nachfolgestaaten noch sonst so viel Vermögen hatte, um den Dienst zu quittieren. Daneben blieb die Menge der konsularischen Beamten, die zumeist bürgerlichen Kreisen oder höchstens dem niederen, dem sogenannten Beamtenadel entstammte. Es war daher nur natürlich, daß die bisherige strenge Tarnung zwischen diplomatischer und konsularischer Karriere verwischt und schließlich aufgegeben wurde. Die leitenden Funktionen im Außenministerium der Republik wie auch die wichtigsten Auslandsposten wurden zumeist von Beamten übernommen, die der konsularischen Karriere entstammten. Damals wurde — wahrscheinlich aus den Kreisen der sich zurückziehenden alten Diplomaten — das ironische Wort vom „Ministère des Consuls Généraux" geprägt.

Der diplomatische Dienst der Republik wurde langsam geschaffen und modelliert. Das Wort „aufgebaut" wäre hier nicht am Platze, da es sich vielmehr um einen Abbau handelte.

Es galt — so wie dies unter größten Schwierigkeiten auch in der allgemeinen Staatsverwaltung und in der Armee durchgeführt werden mußte —, vor allem den für eine Großmacht zugeschnittenen Apparat am Ballhausplatz zu beschneiden und zu verkleinern. Die Zahl der Missionen im Auslande wurde radikal verringert. Der neue Staat verzichtete in einer rühmenswerten Bescheidenheit, die leider von den meisten kleinen Staaten nach zwei bis drei Jahrzehnten nicht mehr beobachtet wurde, auf Entsendung von Botschaftern und reduzierte alle Botschaften auf den Rang von Gesandtschaften. Die Zahl der Konsulate wurde etwa auf ein halbes Dutzend verringert und man ging daran, nach Möglichkeit Honorarämter zu errichten.

Es entsprach durchaus der damaligen Stimmung, daß von mancher Seite die Notwendigkeit eines diplomatischen Dienstes überhaupt angezweifelt wurde. Man glaubte, mit einer Art von Wirtschaftsvertretungen in Zukunft das Auslangen finden zu können. Die Schwierigkeiten, die sich aber sogleich nach dem Zerfall der Monarchie in den Beziehungen mit den Nachfolgestaaten ergaben, die mühseligen Vorbereitungen für die Friedenskonferenz, die Verhandlungen über den Friedensvertrag in

Digitized by Google

Paris bewiesen aber bald die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines Minimums an diplomatischen Vertretungen.

Die internen Schwierigkeiten am Ballhausplatz waren groß genug. Es gab trotz aller Rücktritte noch immer eine zu große Zahl von zumeist hochrangigen Beamten. Man begann, die Neuaufnahmen in den Dienst radikal zu reduzieren. Nach 1918 wurden in den ersten Jahren noch einige Absolventen der Konsularakademie aufgenommen, doch stellte man später die Neuaufnahmen überhaupt ein. Die Devise vom Beamtenabbau, die das erste Jahrzehnt die Republik beherrschte, galt natürlich auch für den Außendienst.

Durch fast zehn Jahre gab es nur vereinzelt Neuaufnahmen von jungen Beamten. Auch diese wurden nicht mehr von der Konsularakademie übernommen, sondern aus anderen Ressorts der Staatsverwaltung, eigenartigerweise zumeist aus der Polizei. Daraus auf eine gewisse Tendenz zu schließen wäre falsch. Es war damals einfach so, daß es für absolvierte Juristen noch am ehesten möglich war, bei der Bundespolizei als Beamte unterzukommen. So meldete sich eine ganze Zahl von jungen Herren, die heute österreichische Botschafter sind, in den Jahren um 1930 bei der Polizei mit der Absicht, nach einigen Jahren Dienst doch in den Außendienst übernommen zu werden.

Es geschah erstmals wieder 1933, daß eine größere Zahl von jungen Beamten, etwa acht bis zehn, in den Dienst aufgenommen wurde. Der damalige Bundeskanzler Dollfuß hatte versucht, den Außendienst mit scharfer Hand zu reorganisieren. Er begann damit, daß er etwa ein halbes Dutzend von Gesandten, die nach seiner Ansicht ihrer Aufgabe nicht genügten, absetzte und entweder pensionieren oder in den Wartestand versetzen ließ. Die freigewordenen Posten ermöglichten die Aufnahme jüngerer Leute. Auch in den folgenden Jahren wurden immer wieder einige junge Leute aufgenommen, bis die Okkupation Österreichs durch Hitler der Existenz eines selbständigen diplomatischen Dienstes ein Ende setzte.

Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war auf dem Gebiete der mittel- und osteuropäischen Diplomatie durch ein Phänomen gekennzeichnet, das weder vorher noch nachher existierte: Es gab erstmals in den Nachfolgestaaten der Monarchie so etwas

Digitized by Google

wie einen einheitlichen Typ von Diplomaten, die alle aus der alten österreichischen Schule kamen und daher die österreichische Prägung trugen.

Die Nachfolgestaaten der alten Monarchie mußten jeder für sich versuchen, möglichst rasch einen eigenen diplomatischen Dienst aufzubauen. Die leitenden Posten in den Außenministerien wurden hauptsächlich von der national-revolutionären Schicht übernommen, die vielfach während des Krieges von 1914 bis 1918 im Auslande gelebt hatte. Der Kreis dieser Personen war jedoch sehr klein und so mußten auch jene Staaten auf Beamte zurückgreifen, die schon im österreichischen Ministerium des Äußeren oder in anderen Zentralstellen in Wien gedient hatten — es waren dies die einzigen Fachleute, die den dringend benötigten Nachwuchs ausbilden und erziehen konnten.

In den zwanziger Jahren war es so, daß in vielen Hauptstädten die Gesandten von Ungarn, Polen, der ČSR, von Jugoslawien, ja auch von Rumänien, dem österreichischen diplomatischen Dienst entstammten, gemeinsam in Wien gedient und vielfach gemeinsam die Konsularakademie besucht hatten. Ich erinnere mich noch meines ersten Auslandspostens als junger Attaché in Washington 1934, wo der österreichische Gesandte nicht weniger als vier andere Missionschefs als seine Kameraden der gleichen Schule begrüßen konnte. Der dienstliche und private Verkehr war unter diesen Umständen leicht und sehr eng, ja geradezu herzlich.

Im März 1938 verfügte der österreichische Außendienst über etwa hundert diplomatische Beamte. Im Außendienst hat es praktisch keine Anhänger des Nationalsozialismus gegeben — die österreichischen Diplomaten waren durchwegs fanatische Verfechter der österreichischen Unabhängigkeit. Etwa ein halbes Dutzend von Beamten wurde nach der Besetzung Österreichs verhaftet und ins KZ eingeliefert. Das Auswärtige Amt übernahm etwa ein Dutzend Beamte, die aber, soviel ich weiß, in Berlin keine besondere Karriere machten. Der Rest wurde pensioniert oder, soweit das Pensionsalter noch nicht erreicht war, entlassen.

Als man nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches im April 1945 daranging, wieder einen Außendienst aufzubauen,

Digitized by Google

gab es wenigstens auf dem personellen Sektor keine besonderen Schwierigkeiten. Man brauchte nur auf die Masse der seit 1938 außer Dienst gestellten Beamten zurückzugreifen, bei denen sich keinerlei Schwierigkeiten nach den damaligen NS-Gesetzen ergaben.

In technischer Hinsicht war der Wiederbeginn sehr viel schwieriger. Ich war in Wien geblieben und habe mit einigen Kollegen an der „Besetzung" des Ballhausplatzes etwa eine Woche nach dem Einzug der Russen in Wien teilgenommen. Das Palais, das seit 1938 der Sitz des Reichsstatthalters gewesen war, sah furchtbar aus. Abgesehen von schweren Schäden nach Luftangriffen zu Ende 1945 war es innen nach kurzer militärischer Besetzung in einem furchtbaren Zustande. Zusammen mit einem Kollegen habe ich im Nebensaal des Kongreßsaales zwei lebende Hühner gefunden, gefangen und im Rucksack nach Hause in unseren Garten mitgenommen. Dort legten sie sogar Eier, eine willkommene Zubuße in den damaligen schlechten Zeiten.

Wir begannen mit etwa zwanzig diplomatischen Beamten, die ausnahmslos schon bis 1938 im Dienst gewesen waren, notdürftig in ungeheizten Zimmern ohne Fensterscheiben zu amtieren — allerdings ein wenig im luftleeren Raum, da die neugebildete Staatsregierung unter Dr. Renner, der als Staatskanzler auch das Außenamt verwaltete, praktisch weder Missionen im Auslande noch Verbindung mit anderen Staaten hatte. Unsere Tätigkeit beschränkte sich auf vorbereitende Arbeiten und auf den Verkehr mit der sowjetischen Besatzungsmacht. Es dauerte lange, bis wir überhaupt die Verbindung mit den anderen drei Besatzungszonen aufnehmen konnten und bis die in Wien sitzende Zentralregierung ihre Zuständigkeit in den westlichen Bundesländern durchsetzen konnte.

Im August 1945 zogen dann mit den Truppen auch diplomatische Vertreter der drei westlichen Besatzungsmächte ein. Es mag heute erstaunlich klingen, wenn man daran erinnert, daß die westlichen Hochkommissare und ihr Personal dem Ballhausplatz gegenüber vorerst größtes Mißtrauen an den Tag legten. Man betrachtete vielfach auf westlicher Seite die Regierung Renner als eine von sowjetischer Seite eingesetzte Puppenregierung, und es kostete Mühe, die unabhängige Stellung der Regierung

Digitized by Google

Renner zu erklären. Anfangs mußten wir geradezu auf Schleichwegen persönliche Verbindungen mit amerikanischen, britischen und französischen diplomatischen Kollegen aufzunehmen versuchen.

Die Situation begann sich langsam zu normalisieren. Im September 1945 wurde Dr. Karl Gruber zum Unterstaatssekretär für die Auswärtigen Angelegenheiten ernannt. Nach den Wahlen im November wurde im Dezember 1945 die erste Bundesregierung unter Bundeskanzler Figl gebildet und Dr. Gruber zum ersten Außenminister der wiedererstandenen Republik Österreich bestellt.

Die ersten Vertretungen im Auslande bildeten sich ohne Zutun des Ballhausplatzes. Aus neugebildeten österreichischen Hilfskomitees in verschiedenen Hauptstädten entstanden Institutionen, zumeist Delegationen benannt, die den Schutz der Österreicher übernahmen und zumeist von den Staaten de facto anerkannt wurden. Die erste funktionierende österreichische Vertretung dürfte die in Prag gewesen sein, die sich unter den damaligen Gesandten Marek und später Vollgruber größte Verdienste um den Schutz der Österreicher in den damaligen turbulenten Zuständen erwarb.

Anfang 1946 wurden die ersten sogenannten Politischen Vertreter nach den Hauptstädten der vier Besatzungsmächte entsandt und schließlich wurde Österreich die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit allen Mitgliedsstaaten der UNO gestattet. Die Politischen Vertreter wurden durch Gesandte ersetzt und 1951 ernannte Österreich erstmals wieder seit 1918 Botschafter — vorerst in den Hauptstädten der vier Besatzungsmächte.

Wir haben in Österreich ziemlich lange gezögert, dem allgemeinen Trend zu folgen und aus dem immer kleiner werdenden sehr exklusiven Klub der Gesandten in die Massenorganisation der Botschafter überzutreten. Die Umwandlung erfolgte auf den dringenden Wunsch der Besatzungsmächte, die hochrangige Beamte als Hochkommissare nach Österreich entsendet hatten und nunmehr für diese den Botschaftertitel verlangten. Ich hoffe im übrigen, daß die sinnlos gewordene Rangunterscheidung zwi-

Digitized by Google

schen Botschaftern und Gesandten einmal aufhören und man nur noch Botschafter oder Geschäftsträger haben wird!

Heute haben wir 24 Botschafter plus dem Vertreter bei den UN im Botschafterrang und 16 Gesandtschaften plus den Vertretern beim Europarat, beim Europäischen Büro der Vereinten Nationen, bei der OEEC und bei der Montan-Union. Diese Vertretungen sind vielfach bei mehreren Staaten mitakkreditiert.

Zum Schluß noch etwas über die Ausbildung des Nachwuchses:

Unter der österreichisch-ungarischen Monarchie erfolgte die Ausbildung des Nachwuchses für die konsularische Karriere in der altberühmten Konsularakademie. Sie stellte eine einzigartige Institution dar, wie sie in anderen europäischen Staaten nirgends vorhanden war. Der Nahe Osten, insbesondere aber die Beziehungen zur Türkei waren für die österreichische Außenpolitik vom 15. Jahrhundert an stets von ausschlaggebender Wichtigkeit — war doch Österreich durch Jahrhunderte das Bollwerk gegen die Angriffe aus dem Osten gewesen. Es war daher notwendig, Fachleute für diese Gebiete heranzuziehen, und dies war in erster Linie die Aufgabe der Konsularakademie. Sie geht zurück auf das Institut der „Sprachknaben", die in Wien ausgebildet und dann an die österreichische Botschaft in der Türkei zur Vervollkommnung geschickt wurden. Aus diesem wurde 1756 von Maria Theresia die k. k. Akademie der orientalischen Sprachen gebildet, welche jedoch kein Sprachlehrinstitut darstellte, sondern neben den orientalischen Sprachen eine umfassende Allgemeinbildung für den konsularischen Nachwuchs vermittelte. Seit 1904 umfaßte ihr Studienplan auch ein völliges juristisches Studium und dauerte fünf Jahre.

Nach 1918 wurde die Konsularakademie in ein Internationales Institut mit zweijährigem Studium umgewandelt, dessen Besuch für Kandidaten des Außendienstes zwar nicht vorgeschrieben, aber erwünscht war. Sie wurde bis zu ihrer Auflösung im Jahre 1939 von sehr vielen ausländischen Studenten besucht, besonders aus den Balkanstaaten und dem Orient. Sie hat dadurch eine ganze Generation von Diplomaten aus jenen Ländern erzogen und dadurch Verständnis und Sympathie für Österreich

Digitized by Google

in die Herzen der jungen Diplomaten gepflanzt. Leider war es nach 1945 nicht mehr möglich, die Konsularakademie wieder ins Leben zu rufen.

Für Österreich allein wäre eine solche Institution zu groß und zu kostspielig — auf Studenten aus den früheren Gebieten des Balkans und des Ostens wäre heute kaum mehr zu rechnen.

Ein von der Universität Wien eingerichteter Lehrgang für Internationale Studien ist leider kein vollwertiger Ersatz für die Konsularakademie mit ihrer großen, alten Tradition geworden.

Die Kandidaten müssen heute prinzipiell noch immer den Nachweis des abgeschlossenen juristischen Studiums erbringen, wenn es auch bereits gewisse Ausnahmen für Absolventen anderer akademischer Laufbahnen gibt.

Die Kandidaten müssen sich vorerst einem examen préalable unterziehen, bei welchem außer den Kenntnissen in Englisch und Französisch die allgemeine Bildung und Eignung in Form einer eingehenden Unterhaltung mit einem Kollegium von erfahrenen Beamten geprüft wird. Sie werden über die verschiedensten Dinge befragt, die ein angehender Diplomat wissen sollte — und wenn ein Kandidat zum Beispiel nicht weiß, wer der Schweizer Außenminister ist oder den Text der ersten Strophe der allerdings verhältnismäßig neuen Bundeshymne nicht aufsagen kann, so hat er geringe Chancen.

Die Kandidaten werden nach Maßgabe der freien Posten im allgemeinen nach ihrer Reihung bei der Prüfung einberufen. Nach mindestens einjähriger Tätigkeit im Außenamt werden sie zur eigentlichen Diplomatenprüfung zugelassen, die aus einem schriftlichen und einem mündlichen Teil besteht. Erst nach Ablegung dieser Prüfung werden sie nach einer gewissen Zeit definitiv aufgenommen.

Im Inlande wird der Beamte nach dem für die gesamte staatliche Verwaltung geltenden Gehaltsschema bezahlt. Im Auslande sind die Gehälter mit Rücksicht auf die erhöhten Lebenskosten und Repräsentationspflichten entsprechend höher. Sie sind nicht übermäßig, doch gestatten sie dem Diplomaten ein Auskommen — im Gegensatz zur Zeit bis zum Jahre 1938, da die Bezüge der jüngeren Beamten im Auslande nicht ausreichten und private Zuschüsse notwendig machten. Unzureichende Bezahlung

Digitized by Google

von Diplomaten wirkt sich bekanntlich so aus, daß nur Söhne wohlhabender Familien den Beruf ergreifen können — also keine demokratische Auslese. Unser heutiges System der Auswahl der Beamten kennt keine sozialen Unterschiede, sondern beruht nur auf der persönlichen Eignung.

Der Aufbau unseres Dienstes schreitet seit 1945 in befriedigender Weise vorwärts. Die Zahl der älteren Diplomaten, die noch in der ersten Republik dem Außendienst angehörten, wird ständig geringer. Zu Ende des letzten Jahres ist der letzte aktive österreichische Diplomat, der noch zur Zeit der Monarchie in den Dienst eingetreten ist, in den Ruhestand versetzt worden. Es darf noch erwähnt werden, daß — im Gegensatz zu vielen anderen Staaten — in Österreich seit 1945 keine „Einschübe" in den diplomatischen Dienst erfolgten. Bei uns sind keine Politiker als Botschafter übernommen worden. Wenn jemand in diesem Zusammenhang vielleicht den Namen Gruber erwähnen sollte, so könnte ich darauf nur erwidern, daß wir ihn als langjährigen Außenminister als Fachmann und als zum Dienst gehörig betrachten. Es ist unser Bestreben, die Kontinuität des Dienstes zu wahren und den echten Geist des Ballhausplatzes zu pflegen. Dazu gehört jenes „Feu sacré" für den Beruf, jene stille, unermüdliche Arbeit ohne Namensnennung vor der Öffentlichkeit, jenes Zurückstellen der eigenen Persönlichkeit vor der Sache, der man dient, die erst den echten Diplomaten ausmacht. Wir bemühen uns, auch unsere jungen Diplomaten in diesem Geiste zu erziehen. Manchmal wirft man uns einen gewissen Korpsgeist vor, ein Sich-besser-als-andere-Beamte-Dünken — dies beruht jedoch auf einem Mißverständnis. Es mag stimmen, daß im Außendienst vielleicht ein besonders enger Zusammenhalt besteht, mehr vielleicht als in anderen Ressorts — was sich auch in dem im diplomatischen Dienste vom höchsten bis zum niedrigsten Beamten üblichen Du-Worte ausdrückt.

Dies führt jedoch nicht zu Standesdünkel und Überheblichkeit — wir fühlen uns neben unseren Kollegen der anderen Ressorts gleich verpflichtet zur unermüdlichen, auf fernen Auslandsposten oft allein und auf sich selbst gestellten Arbeit im Dienste unseres Vaterlandes.

Die seit dem Abschluß des Staatsvertrages 1955 von Öster-

Digitized by Google

reich eingeschlagene Politik der Neutralität hat die Verantwortlichkeiten auch des einzelnen österreichischen Diplomaten erhöht. Ihre Haltung und ihre Äußerungen werden im Auslande gerade in dieser Hinsicht genau beobachtet und verfolgt. Die Arbeit ist dadurch nicht leichter geworden, aber der einzelne Diplomat hat die klare Linie der Politik der österreichischen Bundesregierung als Richtschnur.

Ich weiß keinen besseren Schluß für meine Ausführungen als die Worte, die unser Außenminister Figl anläßlich der Übernahme seines Amtes im November 1953 gesprochen hat:

„Die Tätigkeit im Außenamt ist ein Vertrauensdienst, bei dem es keine Politik im landläufigen Sinne geben darf. In diesem Amt haben wir alle unsere patriotische Pflicht zu erfüllen, unserem Vaterland und seinem Volke im Ausland ein guter Anwalt zu sein. Hier arbeiten zu dürfen, ist eine besondere Auszeichnung, denn es gilt, das Ansehen Österreichs in der Welt zu erhöhen — eine schöne und große Aufgabe."

Digitized by Google

Digitized by Google

LE FONCTIONNAIRE INTERNATIONAL

par A. C. Breycha-Vauthier *

I
Tâches

Il ne semble pas téméraire d'affirmer que le fonctionnaire international tel que nous le connaissons à présent est entré dans l'histoire avec le Pacte de la Société des Nations, c'est-à-dire en 1919 avec les traités de paix qui terminèrent la première guerre mondiale. Evidemment, ceux d'entre nous qui, pour clarifier leurs idées, aiment rechercher les *antécédents* historiques de leur fonction internationale, peuvent-ils évoquer des tâches telles que celles des secrétaires des Congrès de Vienne ou de Paris au 19e siècle, ou encore du Secrétariat des Conférences de la Paix de La Haye. Il y aurait aussi sur un autre plan des règlements tels que ceux très détaillés fixant les attributions, au sein des premières commissions internationales, des Chapitres généraux des Ordres religieux, notamment ce chef-d'œuvre de jurisprudence médiévale, la Carta Caritatis[1] de l'Ordre cistercien, ou encore la distribution internationale très particulière des fonctions dans la plus ancienne organisation internationale qui fût, l'Ordre de Saint-Jean, plus tard dit de Malte[2], et enfin les Bureaux des Unions ou des Commissions internationales. Mais tous ces précédents n'étaient ou que temporaires ou, s'ils étaient permanents, fondés sur le droit canon, ou encore étaient-ils mixtes, ou bien, comme c'était le cas pour les unions ou commissions internationales, limités sinon dans leurs tâches ou

* Les idées exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Digitized by Google

dans leur but, mais liés souvent d'une façon trop organique aux administrations nationales des pays où se trouvait leur siège pour que l'on puisse parler à leur égard de véritables fonctionnaires internationaux.

Voyons donc le premier Secrétariat international, celui de la *Société des Nations*, ce nouveau-né, comme il se présentait en 1919. Il était petit, comme de juste, mais portait déjà en lui le germe de ce qu'allaient devenir nos problèmes et qui appelaient des solutions dont nous allons nous entretenir ici.

Son problème de base, son nom l'indique: Secrétariat général, et un ami de le résumer en intitulant un chapitre de son livre sur le Secrétaire général: „Secrétaire ou Général?".[3]

Quel était le caractère de ce Secrétariat? Il me souvient qu'il y a quelque trente ans, le Président d'alors de la République autrichienne, le Professeur Miklas, me posait le problème en me demandant á brûle pourpoint: „Ah, vous êtes fonctionnaire de la Société des Nations? Eh! bien, est ce que ce sont les Etats qui font la politique, le Secrétariat n'étant que leur cheville ouvrière, ou le Secrétariat a-t-il une politique à soi dont il cherche à obtenir l'appui des délégués?" Le temps manquait alors pour développer la réponse assez complexe à cette question qui pourtant paraissait assez simple. D'autre part, il eut aussi été peu indiqué de rappeler une conversation que l'on disait avoir entendue entre deux délégués à Genève dont l'un, un ancien, expliquait à l'autre, un néophite: Une Commission de la S. d. N. est composée d'un Président et d'un Secrétaire. Et son interlocuteur de lui demander: „Pensez-vous que le Président soit vraiment nécessaire?" Mais ce n'était là qu'une boutade et pour mesurer exactement l'importance du rôle d'un Secrétariat, tel que celui des Nations Unies, il faut procéder à une analyse attentive et impartiale.

Son rôle peut en effet se ramener à cinq tâches: Tout d'abord, l'aide directe aux travaux des organes directeurs (Assemblée, Conseil, Commissions), donc la participation aux travaux mêmes de ces organes, qu'il s'agisse de la rédaction de projets de conventions, d'interventions au cours de discussions, de suggestions concernant le choix de personnes, qu'il s'agisse d'indiquer des noms de rapporteurs ou la composition adéquate de sous-commissions; enfin,

Digitized by Google

la participation à l'œuvre finale, à la rédaction du rapport ou des projets de résolutions. Un ensemble de problèmes qui montre que le rôle du fonctionnaire international peut devenir un rôle difficile, plus varié, donc aussi plus complexe à divers égards que celui d'un délégué. Car pour que les travaux d'une réunion progressent il faut encore remplir beaucoup d'autres tâches qui, elles, se situent dans le domaine matériel et technique. En effet il s'agit aussi, lors de réunions, de traduire les discours d'une langue officielle dans l'autre, de rédiger des procès-verbaux et de produire et répartir les innombrables documents qui sont les caractéristiques des réunions internationales.

A côté de ces deux sortes de tâches, indispensables pour le fonctionnement des réunions, et urgentes puisque tout ce qui a été dit et fait doit être mis au net pour servir de base à la réunion suivante le lendemain ou déjà l'après-midi même, il y a une autre activité qui est peut-être, au fond, souvent plus permanente, et dont on n'a pas à s'acquitter au jour le jour. Il s'agit de l'œuvre de documentation d'un Secrétariat international. Ce sont ou des statistiques ou des collections d'autres informations qui paraissent périodiquement. Je ne cite à ce sujet que le recueil fondamental en matière économique, créé par la S. d. N. et continué par les Nations Unies, l'Annuaire statistique. Ou ce sont des études sur des problèmes juridiques, économiques, ou aussi politiques, qui doivent servir de base à l'action de nos réunions. Pour avoir une réelle valeur, elles doivent être objectives et neutres, exclure les jugements politiques, toujours être bien documentées, et je vous rappele à cet égard l'importance essentielle d'une bonne bibliothèque de recherches pour une organisation internationale. Cette documentation est évidemment destinée en premier lieu aux réunions. Elle est rédigée sur l'initiative de celles-ci ou aussi du Secrétariat lui-même, si la préparation de telles études leur semble indispensable. Evidemment, ces documents seront aussi de la plus haute importance pour tous les milieux intéressés même en dehors des Nations Unies, mais ce n'est cependant pas au grand public qu'ils s'adressent en premier lieu. Vers ce but est dirigé un autre ensemble d'activités du Secrétariat, les travaux qu'on peut comprendre de façon générale sous le terme d'Information.

Digitized by Google

Ils font, d'une part, connaître au monde l'activité de l'institution, en second lieu, ils renseignent le Secrétariat sur les opinions exprimées à son égard. Les moyens sont divers: la presse, la radio, la télévision et le film. Au cours de tous ces travaux se pose la question fondamentale: information ou propagande? Certes, un Secrétariat doit faire d'une façon objective de l'information pure, c'est-à-dire faire connaître les activités de son institution. De ce fait, l'information aura toujours un certain effet de propagande, puisqu'elle attire l'attention du public sur l'activité de l'institution. Afin de ne pas être ennuyeuse, elle doit être vivante, mettre l'accent sur certains points cruciaux, exclure beaucoup de questions de procédure fastidieuses, et donner des explications et des interprétations qui risquent même d'être jugées tendancieuses car c'est là que nous arrivons à ce problème fondamental: Le Secrétariat peut-il faire de la propagande sous le couvert de l'information? En principe, non, sauf s'il parle en faveur des principes de l'institution en mettant en évidence les résultats obtenus. Il expliquera avec tact et discrétion les difficultés rencontrées tout en ménageant les susceptibilités des membres de l'institution. D'une façon générale, on peut dire que cette propagande sera d'autant plus appréciée et admise que tout en respectant les faits elle exaltera l'esprit international, recommandera la patience et la persévérance et essaiera d'entretenir un élément d'espoir. Voici donc toute cette variété d'activités très diverses, mais dont doivent s'occuper ces fonctionnaires internationaux pourtant assez semblables entre eux et qui forment le sujet de notre entretien.

Mais, passons maintenant au grand rôle du Secrétariat des Nations Unies, celui qui attire le plus l'attention du grand public, passionne les gouvernements et sur lequel je désire donc retenir votre attention un peu plus longuement: *l'action du Secrétaire général.* Une action d'ailleurs qui se déroule non seulement lorsque celui-ci assiste aux séances des divers organes des institutions on qu'il reçoit des délégués dans son bureau, mais qui s'exerce tout autant au cours d'un dîner, d'une réception ou dans l'intimité d'un salon d'hôtel. Une partie de l'action du Secrétaire général ne se distingue évidemment pas de celle

Digitized by Google

du Secrétariat que je viens d'esquisser. Il en est le chef hiérarchique — la responsabilité du Secrétariat et celle du Secrétaire général qui le dirige ont donc tendance à se confondre, mais je voudrais vous entretenir plus particulièrement ici de certaines fonctions d'une importance particulière qui ne peuvent en fait être exercées que par le Secrétaire général lui-même et qui engagent directement sa responsabilité personnelle à l'exclusion de celle de l'ensemble du Secrétariat, réserve faite peut-être pour ses collaborateurs immédiats qui ont éventuellement participé à la préparation de sa décision et l'ont, bien ou mal, informé ou conseillé. L'action du Secrétaire général peut être non publique: ce sera le cas lorsqu'il donne aux gouvernements des avis au cours de conversations. Plus le Secrétaire général aura la confiance de son interlocuteur, plus son influence dans ce domaine sera grande. Cette action peut conduire à des avis donnés en public cette fois, qu'ils s'adressent aux gouvernements ou à l'opinion mondiale. Cette activité se ressentira des antécédents du Secrétaire général et sera donc comprise différemment, selon qu'il ait eu la formation d'un fonctionnaire ou celle d'un homme politique. A côté de ces activités, menées surtout sous l'autorité personelle du Secrétaire général et selon l'interprétation qu'il donne à son mandat, il en existe une autre, qui, elle, est prévue directement dans la Charte des Nations Unies dont l'article 99 stipule en effet: „Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et la sécurité internationales." Il s'agit donc dans ce cas de la mise en oeuvre de procédures internationales en vertu de pouvoirs concédés au Secrétaire général par la Charte. Nous voyons donc ici cet élément constitutionnel qui autorise le Secrétaire général à fonder des initiatives sur la constitution de l'institution. Vous vous demanderez évidemment quel rôle les dispositions de la Charte jouent dans l'ensemble de l'action d'un Secrétaire général. Or, ayant travaillé sous les trois Secrétaires généraux de la Société des Nations et déjà sous les deux Secrétaires généraux des Nations Unies, je crois bien pouvoir l'affirmer en bonne conscience: si les dispositions du Pacte de la S. d. N. d'alors, et celles d'aujourd'hui de

Digitized by Google

la Charte des Nations Unies y sont pour quelque chose, la personnalité du chef y est pour beaucoup.

Remontons d'abord à la S. d. N. et prenons un exemple frappant: les deux grands administrateurs internationaux de la Ligue d'alors, à Genève, furent Sir Eric Drummond, premier Secrétaire général de la Société des Nations et Albert Thomas, premier Directeur du B. I. T., tous deux chefs incontestés de leurs administrations respectives auxquelles ils donnaient le rythme de leur personnalité, tous deux jouissant de l'entière confiance non seulement des gouvernements mais aussi de leurs subordonnés. Travailleurs infatigables, bien que selon des méthodes administratives différentes suivant les pays qui les avaient formés; idéalistes pratiques, c'est-à-dire convaincus que les buts assignés aux organisations qu'ils servaient étaient justes et pouvaient être atteints par le mécanisme mis à leur disposition à condition que celui-ci fonctionne — tâche à laquelle ils s'astreignaient avec tout leur cœur et toute leur intelligence.

Mais, à part cela, quelle différence entre ces deux Grands Commis! Ici, le Britannique, tacticien calme, là, le Français dont le tempérament fougueux était la caractéristique essentielle de son génie. Ici, le Grand bureaucrate dans le meilleur sens du mot, le fonctionnaire imbu de la tradition diplomatique. Vis-à-vis de lui, le Patron, l'homme politique donnant son plein à la tribune et la remplaçant évidemment, pour l'usage quotidien, par son bureau!

Lorsqu'un jeune ami américain m'interrogea il y a quelques années, au sujet d'une étude [4] où il se proposait de traiter du rôle du Secrétaire général des Nations Unies, je lui conseillai de méditer afin de mieux serrer son sujet, les différences entre ces deux précurseurs typiques. Albert Thomas était déjà mort, mais toujours présent dans de nombreux écrits, tant de lui que de ses collaborateurs. Sir Eric Drummond, devenu Lord Perth, avait, lui, moins écrit mais il vivait et je recommandai à mon ami d'aller le voir.

Du premier, il avait retenu cette constatation savoureuse: „Le jour où l'on me réduirait à l'état de Sir Eric Drummond, je donnerais ma démission." Sir Eric, vis-à-vis de cette boutade, ne fit que constater calmement: „Il est certain que si Albert Tho-

Digitized by Google

mas avait eu à exercer mes fonctions, on l'aurait obligé à démissionner, car on ne l'aurait pas supporté." Peu de temps après, Lord Perth mourait, mais au cours de cette dernière entrevue qu'il avait donnée, il avait dévoilé son secret: gagner et conserver la confiance des gouvernements est à la base de tout travail du Secrétaire général et tout le dynamisme et le savoir faire d'un homme politique ne peuvent rien contre cette simple vérité. Le sort des deux Secrétaires généraux de la Société des Nations qui lui succédèrent semble d'ailleurs confirmer cette constatation, car Joseph Avenol fut forcé de démissionner quand il perdit cette confiance à un moment critique de la dernière guerre tandis que Sean Lester continua à conduire la barque internationale pendant tout le temps difficile de la guerre, sûr d'avoir l'appui des gouvernements. Ce qui n'empêcha pas toutefois ces mêmes gouvernements de lui refuser leur aide dès qu'ils estimèrent sa tâche terminée bien que, lui, se baisant sur sa grande expérience des affaires internationales, prit à cœur de s'élever seul contre certaines tendances qu'il estimait néfastes et qui se manifestézent lors de l'organisation des Nations Unies qui ne semblaient pas assez tenir compte des expériences acquises. Car, voyez-vous, il faut nous souvenir, à propos de l'action politique du Secrétaire général, d'une vieille vérité que vient d'ailleurs de nous rappeler, dans son excellent dernier ouvrage, l'Ambassadeur Quaroni,[5] à savoir que l'influence de ceux qui ne peuvent s'appuyer sur une véritable puissance ne peut être qu'une fonction temporaire ou transitoire.

Cela donc pour caractériser brièvement les fonctionnaires internationaux dirigeants du temps de la Société des Nations. Or, vous pourriez m'objecter que j'ai omis d'insister sur le fait que, dans la façon différente dont Sir Eric Drummond et Albert Thomas interprétaient leur mission, il intervenait bien aussi des différences d'ordre national: une conception britannique versus une conception française. Cependant, si je n'ai pas trop parlé de ces divergences nationales, c'est bien intentionnellement, car je voulais aussi vous mettre tout spécialement en garde ici contre un malentendu qui se produit souvent dans le grand public qui aime surestimer le rôle des caractéristiques nationales de nos fonctionnaires internationaux et risque d'oublier

Digitized by Google

ainsi cette vérité que la Providence semble avoir distribué assez équitablement les caractères difficiles parmi toutes les nationalités de cette planète. Donc, si vous étudiez les réactions du fonctionnaire international, voyez d'abord sa personnalité et ensuite sa nationalité et ne faites pas l'inverse, car c'est la personnalité qui a bien plus d'importance. Nous le voyons déjà, par exemple, lorsqu'un délégué est remplacé par un autre délégué au cours d'une session de commission. Ces deux personnages, quoique généralement liés par les mêmes instructions, ont parfois un comportement bien différent. Tandis que l'un aimera à contredire et à rester inébranlablement sur ses positions, l'autre se montrera compréhensif et s'efforcera de dégager les éléments d'un accord au moins partiel au lieu d'accuser les oppositions. Cette constatation s'explique à plus forte raison quand il s'agit de fonctionnaires internationaux dont les caractéristiques personnelles sont souvent plus évidentes que leurs caractéristiques nationales. Afin de vous apporter un exemple vivant de ce que je soutiens ici, jetons ensemble un coup d'oeil sur l'activité de trois personnalités dirigeantes des Nations Unies. Tout d'abord M. Trygve Lie, ancien député et ministre dans son pays, premier Secrétaire général des Nations Unies, dont vous connaissez les appels réitérés à l'opinion publique mondiale et dont le nom restera lié dans l'histoire entre autres à l'action des Nations Unies dans l'affaire de Corée; ensuite, un autre fonctionnaire dirigeant du Secrétariat des Nations Unies, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, dont il a été, sinon le père, du moins le moteur dynamique, le Professeur Gunnar Myrdal, économiste réputé, ancien ministre lui aussi, mais ayant été en premier lieu l'universitaire s'efforçant d'unifier ses conceptions scientifiques, politiques et administratives. Enfin, le Secrétaire général actuel des Nations Unies, M. Dag Hammarskjöld. Tous les trois sont citoyens de pays scandinaves, cependant vous savez bien combien différente est leur conception de leur tâche internationale.

Il est malaisé d'être l'historien des événements du jour, mais laissez-moi évoquer ici de récents discours prononcés par M. Hammarskjöld qui vous montreront sa façon de concevoir la tâche du Secrétaire général; ceci nous permettra, après en

Digitized by Google

avoir fait l'historique, de disserter à l'appui de ces textes authentiques sur le rôle actuel de plus en plus étendu du Secrétariat. Constatons tout d'abord que d'une façon générale le transfert progressif du centre de gravité du législatif à l'exécutif est un phénomène bien connu au sein des Etats et qui va partout en croissant. Ce phénomène a des répercussions directes et indirectes dans le domaine de la coopération internationale. Il renforce la position des administrateurs, donc des fontionnaires internationaux, qui sont aussi probablement les organes les plus efficaces pour enrayer cette inflation structurelle qui est l'une des caractéristiques de notre époque.

„C'est la diplomatie, et non les discours et les votes, qui continue d'avoir le dernier mot à dire dans le processus du maintien de la paix", a constaté récemment le Secrétaire général[6] en recommandant un meilleur équilibre entre ce qui caractérise la procédure publique et la procédure privée, cette dernière étant la méthode de la diplomatie classique appliquée dans le cadre nouveau de la Charte, car, comme l'a déjà dit l'un des juristes les plus expérimentés en droit international, si la sécurité collective est peut-être un mirage, la diplomatie collective est certainement devenue une réalité. En effet, il s'est avéré au cours de ces dernières années que les bons offices du Secrétaire général ont été utilisés de plus en plus pour de telles opérations et cela soit de la part des Nations Unies, soit de celle de gouvernements ayant réclamé directement ses bons offices. Prenant acte de cet état de choses dans ses rapports annuels, le Secrétaire général, de son côté, ne s'est pas encore prononcé sur la question de savoir s'il y a là un signe durable de l'évolution de sa fonction. Il prévoit toutefois la nécessité d'examiner la possibilité de créer un système suffisamment souple pour éviter une assymétrie qui rendrait sa tâche principale de chef responsable du Secrétariat pratiquement impossible à accomplir. La question est donc posée. Elle est toutefois d'autant plus difficile à résoudre que nous ne devons jamais oublier la différence fondamentale existant entre une administration nationale et une administration internationale, laquelle réside dans le fait que, au-dessus des fonctionnaires et administrateurs nationaux, il y a ministre, membres du gouvernement, tandis

Digitized by Google

que dans nos administrations internationales, les dirigeants suprêmes sont eux-mêmes des fontionnaires. D'autre part, la réforme administrative de 1954, en dépolitisant sciemment l'échelon supérieur de la haute direction du Secrétariat de l'ONU — remplaçant les anciens secrétaires généraux adjoints dont la charge avait un caractère avant tout politico-diplomatique par les sous-secrétaires généraux, ayant une charge avant tout administrative — a encore compliqué le problème car il sera à présent d'autant plus délicat de déléguer les fonctions de Secrétaire général à un remplaçant, qui risque de manquer de prestige et d'une confiance analogue des Etats Membres. Pour le moment, il n'y a rien de changé au Secrétariat, mais les idées que l'on trouve exprimées semblent aller depuis une délégation de certains pouvoirs du Secrétaire général à ses fonctionnaires jusque vers la possibilité d'un usage, plus conséquent aussi pour de telles tâches politiques, du Président de l'Assemblée générale ou de celui du Conseil de sécurité ou de représentants spéciaux de ces organes, ou encore de ses rapporteurs.[7]

Nous voyons donc le problème clairement posé devant nous, bien que ne sachant pas encore comment il pourra être résolu. Mais une chose est certaine: c'est que le Secrétariat s'affirme de plus en plus comme l'un des organes pricipaux des Nations Unies[6], comme l'un des trois pouvoirs qui existent dans toute entité politique: le législatif, le judiciaire et l'exécutif. Ce dernier a de nos jours de plus en plus tendance à s'identifier avec le Secrétariat, sinon du point de vue constitutionnel — car les Nations Unies ne constituent nullement un super-Etat — mais néanmoins sous maints aspects de la pratique du jour.

II.
Problemes

Nous avons donc vu maintenant, ensemble, en quoi consiste le rôle du Secrétaire général et l'activité de son Secrétariat. Voyons donc à présent dans cette deuxième partie de notre entretien, quelques-uns des problèmes que nous pose l'organisation de ce dernier. La tâche essentielle de toute administration internationale est de créer un groupe bien intégré, composé de personnes ayant des origines diverses, qui diffèrent par leur

Digitized by Google

culture et la langue qu'elles parlent, et malgré tout cela d'en faire une unité. Cette nécessité fondamentale montre la différence essentielle existant entre une administration nationale et une administration internationale. Pour s'intégrer dans un tel corps, il faut des fonctionnaires qui certes possèdent une puissance de travail et une intégrité absolues, mais ces exigences ne diffèrent pas de ce que l'on désire trouver chez tout bon fonctionnaire national. Cependant, il leur faut en plus cette compréhension pour le point de vue d'autrui, même à l'encontre d'éventuels préjugés nationaux . Et cette compréhension doit être plus qu'une manifestation purement intellectuelle, car il faut qu'elle soit aussi teintée de sympathie. Cette qualité essentielle peut être innée, mais peut être jusqu'à un certain point également acquise.

Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse — car s'il est une chose que je regrette, c'est de ne pouvoir être des vôtres jeudi prochain, lorsque Mgr Cardinale traitera de la diplomatie pontificale. Certes, nous sommes conscients de la différence fondamentale existant entre les choses de ce monde et la base divine de la religion, car nous savons que cette unité de foi est nécessairement inexistante dans nos organisations internationales. D'autre part, nous reconnaissons la différence fondamentale entre la qualité d'un diplomate et celle d'un fonctionnaire international. Mais ceci dit, n'y-a-t-il pas dans le rôle politique de la diplomatie pontificale — et celui-ci paraît peut-être en son état pur, si l'on peut dire, dans ses rapports avec les Etats non catholiques — toujours cette tendance à faire ressortir vis-à-vis des passions humaines et nationales, les questions de principe et de morale du droit naturel, tâche qui doit aussi toujours être celle du fonctionnaire international (pour ceux intéressés aux définitions théologiques, je ne citerais que cette conception de la „Discretio", base fondamentale de l'organisation monacale bénédictine — dont notre terme „discrétion" n'est d'ailleurs plus qu'un pâle reflet, vidé de son sens profond). C'est donc dans ce sens, mais aussi au sujet des problèmes que comporte l'organisation d'un service diplomatique, par définition, supra-national, tel qu'il se présente à nous dans la diplomatie vaticane, que j'espère qu'il vous sera donné jeudi prochain de

Digitized by Google

repérer certains points d'intérêts réciproques. Mais je ferme cette parenthèse et revenons pour aujourd'hui à notre fonctionnaire international et arrêtons-nous encore un moment à cet esprit de compréhension internationale dont, comme nous l'avons vu, doit être pourvu chacun de ceux qui sont chargés d'une fonction superétatique. Ne confondons cependant pas cet esprit international avec un vague internationalisme qui lui, peut devenir une plaie car il peut voiler les réalités: l'expérience, tant à la Société des Nations qu'aux Nations Unies, nous a bien montré en effet que ce type de fonctionnaire n'a guère pu faire son chemin dans les services ayant des responsabilités plus ou moins politiques, même s'il pouvait parfois servir utilement dans des services apolitiques — linguistiques, par exemple — où, à certains moments, on pouvait trouver un plus grand pourcentage de ces vrais cosmopolites ou citoyens du monde. Car les faits qui font, de quelqu'un, un cosmopolite l'empêchent souvent de voir et de comprendre les réactions nationales des autres. Ceci dit, rappelons que généralement, comme beaucoup d'expériences nous le prouvent, le meilleur fonctionnaire international sera celui qui apportera les meilleures qualités de ce que peut produire le génie de la race de son pays et qui en fera don à son organisation; et n'oublions pas d'autre part qu'une bonne culture, aussi vaste que possible est toujours un apport précieux à cet égard.

Une autre qualité indispensable est un certain dynamisme permettant de faire rapidement oeuvre utile dans des conditions susceptibles de varier très soudainement selon les besoins de l'institution, que ce soit la région où éclate une crise, ou le problème qu'il s'agit de régler. Puis, il y a la nécessité, dans laquelle se trouve souvent le fontionnaire international, de négocier, de défendre son point de vue, ce qui peut inclure la nécessité de faire de la publicité, c'est-à-dire de savoir comprendre, mais aussi de se faire comprendre. Car, ne l'oublions pas, les organismes internationaux sont encore en plein développement et cela reste acquis même si l'on peut parfois constater des symptômes de vieillissement prématuré. Or dans cet état de choses, la mentalité du fonctionnaire a beaucoup de points qui l'apparentent à celle du chef d'une entreprise privée

Digitized by Google

dont la position se base sur sa propre initiative et ne reflète pas simplement la force que lui confère la situation hiérarchique du poste qu'il occupe. Cependant, entendons-nous afin d'éviter un de ces terribles simplificateurs qui sont aptes à faire tant de mal aussi dans une organisation internationale; car s'il faut des qualités de dynamisme qui distinguent un candidat à une fonction internationale de son entourage pour justifier sa sélection parmi d'innombrables intéressés, il ne faut pas non plus oublier qu'une fois nommé les occasions de faire valoir ses qualités peuvent se faire attendre longtemps; d'où la préférence donnée parfois à des candidats simplement sérieux, travailleurs, d'entière confiance, à l'encontre de personnalités brillantes, par trop dynamiques. Toutes ces considérations démontrent les différences considérables existant entre le fonctionnaire national et son collègue international. Je n'ai d'ailleurs mentionné ici que quelques différences et je n'insiste pas sur d'autres plus manifestes, telles que les dons linguistiques puisque la plupart des fonctionnaires internationaux doivent exercer leur travail quotidien dans une langue qui n'est pas la leur. Or, ces caractéristiques que je viens de vous signaler interviennent aussi en rendant peu praticable une politique qui voudrait résoudre le problème de la fonction internationale en détachant d'une façon générale dans ces institutions des fonctionnaires des administrations nationales. Ce détachement semblerait à première vue raisonnable et l'on a donc toujours essayé à nouveau de s'y tenir, mais il faut le dire, sauf dans les postes de direction, pas toujours avec grand succès. Le fait qu'une administration nationale soit évidemment tentée de chercher, à cette occasion, à se débarrasser de fonctionnaires moyens qui ne donnent pas chez eux satisfaction à cent pour cent, y est certainement aussi pour quelque chose. Mais comme vous le voyez, le problème a des aspects plus profonds et ce sont ceux que je viens d'esquisser.

Nous venons donc de voir que le fonctionnaire international doit posséder bon nombre de qualités. Mais il surgit ici dans l'administration internationale un grave problème, car, si le nombre des postes à pourvoir — et qui donneraient de l'avancement aux fonctionnaires qualifiés — est déjà assez restreint,

Digitized by Google

il l'est davantage encore par suite de la nécessité dans laquelle se trouve toute administration internationale de rechercher un équilibre entre le nombre des fonctionnaires des diverses nationalités et nous nous trouvons en conséquence vis-à-vis de nationalités „favorables" ou „défavorables" selon qu'il existe déjà un nombre trop important de fonctionnaires en poste. Pour un fonctionnaire dont la nationalité serait „défavorable" mais ayant des ambitions administratives moyennes, c'est là un problème qui ne l'effraiera pas outre mesure, mais puisque nous avons constaté qu'il faut dans une administration internationale des personnalités d'un certain dynamisme, le peu de chances de promotion amènera dans l'administration internationale plus de départs que ce n'est habituellement le cas dans les administrations nationales. D'où, d'une part, la nécessité impérieuse de bien choisir les débutants, même ceux des échelons inférieurs car si par le jeu des circonstances leurs titulaires sont appelés à monter, il leur faut la capacité de devenir éventuellement des chefs. Mais, d'un autre côté, ils devront se résigner à voir leurs chances d'avancement rester faibles, car malgré les changements fréquents, les avancements à l'intérieur de l'Organisation sont toujours handicapés par les nécessités que lui impose la politique générale.

Pour nous autres, rares survivants des débuts de la Société des Nations qui avons donc traversé la carrière internationale dans toute son étendue, nous constatons bien des progrès sous beaucoup d'aspects mais nous restons d'autre part frappés par les difficultés soit du recrutement d'un personnel vraiment qualifié, soit du maintien de celui qui est en fonction. Les anvantages financiers étaient à l'époque peut-être plus évidents qu'à une époque comme la nôtre où les hausses de prix deviennent plus fréquentes et il est presque plus difficile de les voir compensées dans le cadre d'une administration internationale que dans celui d'une administration nationale. Mais c'était surtout, de notre temps, l'attrait de la nouveauté, l'âge héroïque d'une organisation qui devait souvent créer de toutes pièces des services et faire fonctionner nos administrations internationales — une activité quelque peu empirique mais sur laquelle nous voyons maintenant s'écrire des livres

Digitized by Google

savants. C'était bien cette époque où l'un de nos directeurs pouvait qualifier le Secrétariat de la Société des Nations de „chef-d'œuvre de l'amitié", une organisation en effet où régnait une certaine égalité, indépendante des différences d'opinion politique, de salaire, de nationalité — un esprit qui pouvait donc se comparer en quelque sorte à celui d'un Ordre. Depuis, il est intervenu un élément qui est peut-être plus important que tous les autres, qui est d'ordre moral et que j'aurais probablement dû vous nommer en premier, car, si le travail dans un secrétariat international a des répercussions favorables tendant à éliminer les préjugés nationalistes étroits et à créer cette compréhension indispensable dont je vous parlais tout à l'heure, il est néanmoins souvent nécessaire au fonctionnaire de réagir contre l'éloignement progressif de cet idéal qui est à la base de chacune de nos grandes organisations des Nations Unies tel que vous le trouverez proclamé dans la Charte et évoqué à toutes les conférences. Cet idéal est la raison d'être de l'Organisation et aussi de ses fonctionnaires. Or, avec le temps qui passe et la routine, cette étoile qui devrait nous guider risque de pâlir et si nous ne faisions pas parfois l'effort d'évoquer pour nous-mêmes et nos collaborateurs les principes généraux de notre Organisation, nous nous laisserions aisément submerger par le détail. Là encore, il ne s'agit évidemment pas de croire que de grandes phrases peuvent se substituer aux travaux quotidiens ingrats et indispensables et je me souviendrai toujours de la déception d'un jeune fonctionnaire écrivant ses premières notes — c'était au Bureau international du Travail — et qui vit ses mots „paix et justice sociale" biffés par son chef qui lui expliqua tout simplement: „Nous avons l'habitude de réserver ces grandes et belles vérités aux rapports du Directeur."

Laissez-moi maintenant dire ici un mot sur la question de formation, qui est d'ailleurs un sujet de ce séminaire en ce qui concerne les diplomates, et je ne voudrais pas l'omettre par rapport aux fonctionnaires internationaux bien que, comme vous le verrez, la question se pose tout autrement pour nous. En 1955, un colloque sur la fonction publique européenne a longuement débattu ce sujet de la formation [9]. Les conclusions pratiques, cependant, étaient assez maigres, puisqu'il fallait tenir

Digitized by Google

compte d'une part, du nombre de postes à pourvoir chaque année et qui est assez minime, d'autre part, ce nombre est encore plus réduit, puisqu'il n'y a, parmi ces postes, qu'un faible pourcentage de ce que les Américains appellent des „generalists", tandis que les autres sont à pourvoir par des économistes, des statisticiens ou encore des experts en législation, d'où l'impossibilité d'une formation standard. La création d'un centre destiné exclusivement à former des fonctionnaires qui se consacreraient à des carrières internationales semble donc d'une utilité douteuse. C'est plutôt vers des sessions de perfectionnement, des stages, des cours spécialisés au sein d'instituts d'études internationales, que cette formation devra tendre.

Le rapport présenté à ce colloque par un ami et compatriote [10] contient d'ailleurs à cet égard des phrases reflétant l'expérience des trente années de la carrière internationale de son auteur, et je vais vous en résumer quelques-unes ici: „Tous les fonctionnaires internationaux, à l'exception de certains d'entre eux haut placés, ont fait l'expérience que le grand but qui a déterminé l'individu à choisir cette carrière risque de disparaître dans la routine du service. Une forte croyance, qui peut se comparer à celle d'un moine, sera parfois nécessaire pour persévérer, car les possibilités d'avancement sont mauvaises dans toutes les organisations supra-nationales sans exception, et elles ne sont pas compensées par d'autres avantages. Un maigre et pauvre éclat leur a été conservé grâce à de minimes immunités et à quelques privilèges en bonne partie théoriques. Leur travail quotidien est plus prosaïque que la partie majeure de celui du diplomate, et bien peu de cette splendeur qui dore encore aujourd'hui le service diplomatique accompagnera l'existence professionnelle du fonctionnaire international; mais son activité porte en elle-même la conscience de collaborer directement à forger l'avenir et de travailler à la construction d'un monde pacifique, et rien en ce monde ne devrait donner à une vie professionnelle une impulsion plus forte!"

Après avoir évoqué ainsi le facteur moral appelé à tenir la première place dans une administration internationale, voyons le deuxième élément, d'ordre technique celui-là, qui, lui, est nécessaire pour établir la plateforme solide qui doit servir de base:

Digitized by Google

cet élément, ce sont les efforts faits individuellement par chaque organisation, mais aussi collectivement au sein du „*Comité consultatif de la fonction publique internationale* des Nations Unies“: c'est là que l'on s'efforce d'arriver à une politique systématique et uniforme de recrutement et d'établir des règles sur les possibilités d'avancement des fonctionnaires par rapport au choix d'un nouveau candidat. Puis c'est la recherche et l'évaluation de candidatures — pensez seulement, par exemple, à la nécessité pour une organisation mondiale d'établir des critères uniformes selon lesquels peuvent être établies les équivalences, par exemple, des degrés académiques d'Australie ou du Japon, par rapport à ceux de l'Italie ou des Etats-Unis; c'est encore le transfert et les promotions au passage d'une Organisation à une autre, et enfin l'établissement de „Normes de conduite requises pour les fonctionnaires internationaux“.[11]

Vous voyez donc quelques-uns des efforts entrepris pour la création d'un esprit de corps dans des organisations qui se sont développées rapidement et qui groupent des fonctionnaires de nombreux pays et de cultures très diverses. Ces efforts faits dans le but de doter l'administration internationale, par tous les moyens imaginables, d'une classe administrative qualifiée, n'en font toutefois pas encore une carrière. Et que les diplomates restent assurés que nous sommes encore loin de les avoir rattrapés à cet égard. Car nos méthodes de recrutement, la stabilité de la fonction individuelle — et cela bien que la stabilité de nos organisations ait grandement augmenté — les possibilités d'avancement, toutes ces questions vous l'avez bien vu sont encore telles que la fonction internationale comporte toujours pas mal d'incertitudes et beaucoup devra encore être fait pour que les conditions d'une véritable carrière s'y trouvent acquises. Mais nous devons arriver à ce but si les organisations internationales veulent pouvoir contribuer dans une mesure essentielle à résoudre des problèmes complexes et capitaux auxquels se heurte, aujourd'hui, le monde.

Permettez-moi cependant, à ce sujet, une remarque d'ordre plus général. Si nous arrivons à consolider la position du fonctionnaire international celui-ci pour autant ne va pas devenir un diplomate, car n'oublions jamais la différence essentielle: le

Digitized by Google

diplomate a une fonction représentative tandis que parmi les fonctionnaires des Nations Unies, seul le Secrétaire général a une telle fonction d'ordre général. L'absence de la procédure de l'agrément, la différence en ce qui concerne la levée d'immunité, l'interprétation restrictive — selon des conventions spéciales et non selon les règles du droit international sur les diplomates — de tout privilège des fonctionnaires internationaux, tout ceci découle de la différence fondamentale entre notre fonction et celle du diplomate.

Ceci dit et si nous regardons maintenant l'attitude du diplomate professionnel vis-à-vis du fonctionnaire international, celle-ci aussi a évolué au cours de ces trente dernières années pendant lesquelles j'ai eu l'occasion d'observer leurs rapports réciproques. Au début, l'appréciation du diplomate pour le fonctionnaire international variait grandement car, tandis que les uns voyaient en lui une sorte de St.-Jean-Baptiste annonçant l'ère nouvelle du Super-Etat, dont évidemment on se méfiait, il n'était pour d'autres, en partie, qu'un personnage qui, pour une raison ou pour une autre, n'ayant pas su faire son chemin dans son propre pays, embrassait par dépit la carrière internationale. N'exagérons cependant pas et constatons que, malgré ces opinions extrêmes, de bons rapports personnels ont lié depuis toujours, sur la base de respect réciproque, de nombreux fonctionnaires internationaux avec des diplomates.

Si ces rapports semblent continuer d'évoluer favorablement, une raison essentielle paraît bien en être que la marche des affaires dans les organisations internationales est devenue tellement complexe que les pays eux-mêmes ont dû se créer, au sein de leur Ministère des affaires étrangères, plus peut-être encore que dans d'autres administrations, des groupes de fonctionnaires spécialisés dans la matière et la procédure des organisations internationales. Considérés par leurs collègues, en raison de leur connaissance de cette matière complexe et des dédales de ce labyrinthe, quelque peu comme des hybrides donc, déjà presque comme des fonctionnaires internationaux, ces diplomates, qu'ils soient rattachés à l'administration centrale ou qu'ils fassent partie des délégations permanentes auprès des Nations Unies, sont devenus un pont entre ces groupes et agissent réciproque-

Digitized by Google

ment pour une meilleure compréhension des problèmes de part et d'autre. La situation telle qu'elle se présente à présent, semble donc être que les diplomates sont conscients d'avoir besoin du fonctionnaire international tout autant que celui-ci voit la nécessité de collaborer avec les délégations nationales et ceci crée une base honnête de solidarité professionnelle loin du spectre du Super-Etat qui, en tout cas, ne semble pas encore, pour longtemps, d'actualité. Car si la tâche du diplomate commence généralement là ou se termine celle du fonctionnaire international l'on peut également constater l'inverse.

Au début de cet entretien j'ai évoqué certains précédents historiques de la fonction publique internationale et je voulais, en terminant, vous rappeler un autre fait, basé sur des expériences d'un passé qui n'est même pas encore si lointain pour certains pays et ainsi clore mon bref exposé par une question que vous relèverez, j'espère, au cours de l'entretien qui va suivre, et à laquelle de toute façon la marche des événements nous donnera la réponse.

Cette constatation est la suivante: si vous pensez aux fonctionnaires nationaux — des temps un peu reculés surtout — vous constaterez qu'à certaines époques, la nécessité d'être ressortissants du pays qu'ils servaient n'existait nullement pour eux, tout comme de nos jours il n'est pas demandé aux professeurs d'universités d'avoir nécessairement la nationalité du pays où ils enseignent. Or, dans le monde entier, ces fonctionnaires d'origine étrangère ont rendu des services signalés à leur patrie d'adoption. Il est significatif de rapprocher de cette constatation un exposé que vient de faire notre Secrétaire général, M. Hammarskjöld, à Londres, devant le Parlement britannique [12], où il signalait le manque notoire d'administrateurs capables et d'autres spécialistes dans de nombreux pays nouveaux, car ne forme pas de bons fonctionnaires qui veut. D'autre part ces pays ne veulent pas dépendre directement d'autres nations. S'ils désirent donc bénéficier des capacités d'administrateurs qu'ont pu développer des pays plus évolués, la meilleure voie ne serait-elle pas que des administrateurs qui en sentent le goût se mettent à la disposition de l'administration mondiale, afin d'être prêtés dans des pays moins développés sous les auspices des Nations Unies? Il y a

Digitized by Google

là une nouvelle évolution qui a lieu dans le cadre, mais aussi au delà, de l'assistance à ces pays.

Vous voyez donc l'idée de la fonction internationale, malgré tous les problèmes qu'elle pose, faire son chemin et ceci même en dehors de son cadre propre. Verrons-nous donc, depuis le temps où les premiers fonctionnaires de la Société des Nations se mirent en route pour redresser les finances de certains pays, une évolution progressive de la fonction internationale se faire dans le sens que, dans un nombre croissant de domaines, les intérêts de pays membres des Nations Unies seront défendus à tour de rôle par des fonctionnaires internationaux conscients du fait que le monde est un et que la prospérité des uns ne peut être conservée sans égard pour ce qui se passe chez les autres. L'expansion des organisations internationales est un phénomène sociologique de notre époque et le fonctionnaire international y joue un rôle qui est à la mesure à la fois de la juvénile faiblesse mais aussi des vastes possibilités de ces organisations.

NOTES

[1] A. C. Breycha-Vauthier: „Citeaux, précurseur de l'organisation internationale" dans *Mélanges St. Bernard,* Dijon, 1954.

[2] A. C. Breycha-Vauthier: „L'Ordre de Malte . . ." dans *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,* 1956, pp. 500—522.

[3] Stephen M. Schwebel: *The Secretary General of the United Nations,* Cambridge, Harvard Press, 1952.

[4] Voir: Schwebel *loc. cit.*

[5] Pietro Quaroni: *Valise diplomatique,* Paris, Plon, 1958.

[6] Dag Hammarskjöld: "The Element of Privacy in Peace-making" (Text of an address at Ohio University, dans *United Nations Review,* March 1958, p. 11. Voir aussi "The Vital Role of the United Nations in a Diplomacy of Reconciliation" (discours du Secrétaire général devant le Parlement britannique dans *United Nations Review,* May 1958, où une nouvelle procédure, conclusions mais pas de votes, est énoncée).

[7] Elmore Jackson: "The developing role of the Secretary General" dans *International Organisation,* 1957, p. 442.

[8] Ahmed S. Bokhari: "Parliament, priests and prophets" dans *Foreign Affairs,* April 1957.

[9] Université de la Sarre. *La fonction publique européenne. Colloque.* Sarrebruck 1956.

[10] *loc. cit.* p. 143 (Ranshofen-Wertheimer).

[11] Publication des Nations Unies, Coord/Civil Service/5, 1954.

[12] Voir *loc. cit.* "The Vital Role of the United Nations . . ." p. 10.

Digitized by Google

THE WOMAN IN DIPLOMACY

by Vijaya Lakshmi Pandit

Despite the fact that several countries have admitted women to their Foreign Service and some have already risen to high office, the concept of women in diplomacy is still new enough to be a subject of comment and controversy.

Women have always played a part in diplomatic life in the West where the high cultural level and the social freedom they enjoyed made this possible. In the 18th century, boudoir diplomacy was a common enough feature and the record of the period contains many names which left their imprint on history, and the reflection of whose charm and glamour continue to fascinate us. Even in the East where tradition and convention combined to restrict woman's role to the four walls of her home, there have been instances where her influence has contributed to the political patterns of the day and in some cases — in my own country for instance — she has from time to time played an active role. In the period in which we live women in high social position in Western countries are still significant factors in diplomacy though they can no longer claim the political importance enjoyed by the ladies of an earlier period.

The relationship between States has, however, undergone great change in recent years and the boudoir door has been closed with a bang. Women can now walk boldly through the front entrance of the Foreign Office representing the interests of their country on terms of equality with their male colleagues. The opportunity has been readily grasped by the

Digitized by Google

women in India. Only a generation ago they were tied down by social and legal disabilities but are now freely expressing themselves through many channels including diplomacy.

Few people now subscribe to the old belief that women can only work at certain jobs for which they have been born with a special aptitude. It is recognised that success or failure in any post depends on the individual's personal capacity and has nothing to do with sex. Men fail at some jobs, — I have known even some bad men diplomats — women succed at others simply because they happen to have the particular kind of ability required in that field. It is however too early to assess woman's contribution to diplomacy at the present time. Their number is still small and the obstacles which face all pioneers continue to pose problems in their daily life and create difficulties in the discharge of their official duties.

The most obvious of these relate to the married woman in the Foreign Service for she must live apart from her family or, at least, from her husband. So far as I know there is still no provision in protocol for the Ambassador's husband though the Ambassador's wife has her proper place assigned to her. Long years of separation between husband and wife, apart from the psychological implications, also present financial problems in these days of ill-paid Ambassadors. If the woman is still in a junior position and has a young family, the obvious decision has to be made whether they remain with the father or with the mother. A young husband may not altogether enjoy the prospect of his wife living in distant parts of the world for years at a time. In the event of a husband deciding to accompany his wife there are a number of pinpricks, small perhaps in themselves, but irritating nevertheless, which are not conducive to a happy married state.

When I was *en poste* in Washington, President Truman once told me that my appointment had set "a hornet's nest about his ears" as every women's organisation in the U. S. was demanding the appointment of a woman Ambassador! You will remember Mrs. Perle Mesta was appointed to Luxembourg, and besides

Digitized by Google

being the first American woman to hold such a post, she also received international recognition through the now famous musical "Call Me Madam"! I do not know what problems she faced, if any, but later on when another American, Mrs. Anderson, was appointed Ambassador to Denmark, I had the opportunity of a talk with her. Mrs. Anderson's husband was an artist and she had teenage children. She was naturally anxious to keep the family together and they accompanied her to Copenhagen. At the first official banquet the Foreign Office was faced with a problem — where to place Mr. Anderson. After some discussion he was, I believe, allotted a seat among the distinguished guests but did not have a permanent place on protocol lists. Another story about him, for which I cannot vouch, tells how a colleague went to pay his protocol visit on Mrs. Anderson, she introduced her husband who was present and then said smilingly "darling, could we have some tea?" As Mr. and Mrs. Anderson were both Americans, it is conceivable that such an incident could have taken place, but I leave it to you to imagine what an Indian husband would have said to his wife, Ambassador or no Ambassador, in similar circumstances!

A grave disadvantage from which a woman diplomat suffers is in having to discharge simultaneously the responsibility of office work and the social obligations which the nature of this work impose on her. Entertainment is still an important part of a diplomat's life. It helps in a better understanding of one's colleagues as well as the leading figures of the country to which one is accredited. But to be effective entertainment must be gracious, and graciousness is the outcome of leisure. A harassed woman fatigued after a day of work and worry does not find it easy to change her role and assume the garments of a charming hostess in the evening, specially if she has also had to plan the menu, supervise the kitchen, satisfy herself that the service will be smooth and attend to the hundred and one small chores which are essential prerequisites to any party.

I am particularly sensitive to this aspect because ever since I joined the ranks of my country's representatives abroad, I have had a recurrent dream which sometimes assumes the ugly pro-

Digitized by Google

portions of a nightmare. In my dream I am hurrying through the work in my Chancery in order to be home in good time for a dinner party the same evening. Finally, I get away, I reach home and immerse myself in the score of details connected with flowers, wines, seating plans, etc. All goes well — the dining table is a bright jewel shining in the subdued glow of tall candles — the fragrance of the flowers is intoxicating to the senses — I am composed and happy, the guests arrive, we wait and wait and wait but there is no dinner... at this point in my dream I wake up — the consolation of knowing that I am safe in my bed is indescribable. I hope that if my own career is ever judged, well-disposed persons of both sexes will make allowances for such harassments in my private life.

An Ambassador's wife holds a key position and shares in and contributes to her husband's success. She, too, has a full time job. When both roles are assigned to one person, however, it is obvious that except in the rarest cases, one job or the other must suffer. There is not nearly enough awareness of this basic situation in the Foreign Offices of the world. If the work of the Chancery is to be well done and woman's career as a diplomat reach a high level of distinction, some of the responsibility of running the Embassy must be delegated to others specially appointed for this purpose.

Once early in my career after a particulary difficult day in office and a reception in the evening, I wrote a letter to the Secretary-General of External Affairs telling him that I could not possibly carry all the burdens my office imposed on me as I had no wife. The answer was cold rebuke to the effect that an Ambassador had no business to write so frivolously. I was snubbed, but not convinced.

A major hurdle in the woman diplomat's life is the establishment of a proper working relationship between herself as Head of Mission and the men who work under her. I can only speak from my own experience.

On my appointment as Leader of the India Delegation to the U. N., in 1946, I found myself in a very strange and delicate position. My delegation consisted of some of India's most distinguished men from all walks of life. Each one of them had

Digitized by Google

achievements of a high order to his credit, besides which they were specialists in their own particular field. My qualification was a political one. I had worked on various levels in the political field, opposed a powerful foreign Government, contested and won a difficult election, and served in the Cabinet of my Provincial Legislature. I was no specialist but I did understand something about human relationship. I realised immediately that unless I wished to become a mere echo of the senior members of the delegation I must work tactfully when we disagreed and convince them that my point of view was, in fact, their own. It was not an easy task and it did not always work, but it worked often enough for me to discover that it could be done. It also taught me patience, and I believe a little humility. It was rewarding when I could get my point of view over and on the occasions when my point contributed towards the success of a resolution, I was tremendously encouraged.

In my first Embassy a similar situation faced me. My officers were suspicious of me and doubtful if the "experiment" as they insisted on thinking of it — could work. First I had to win their confidence, show them that I was Head of Mission first and everything else afterwards, suppress intuitive faculty and try to think and act like a man. On controversial matters, I still have to tread carefully. My own view must be presented skilfully when it differs from that of my advisers. They must *never* feel they are wrong — only that they have changed their mind. This attitude is not peculiar to the man diplomat — it is peculiar to the *man*. The world still functions according to man made laws and woman must get round them using all the arts of diplomacy to do so! Man loves, honours, and respects a woman — he still finds it very hard to accept her as an equal, and harder still to grant her recognition as a superior. This will change — the signs are already there.

Certain social conventions also help to create problems for the woman diplomat. What does the Hostess do at a dinner party? Is she supposed to stay with the men guests for coffee and cigars and the sometimes important conversation which a good meal inspires — or does she retire with her women guests and risk the chance of a possible clarification of some political

Digitized by Google

issue? On arriving in Moscow in 1947, I found the diplomatic corps somewhat concerned about procedures. Madame Catroux, wife of the French Ambassador, was specially indignant and demanded to know why any Government should have been foolish enough to complicate procedures by accepting a woman Ambassador. Fortunately for me, the convention was established that the men should leave the table with the ladies at any dinner at which I was present and I confess my own relief at the decision. I did not relish the idea of leaving my colleagues at a time which might prove of value to me and yet I hated the thought of seeming superior to members of my sex.

In Moscow I had the privilege of meeting Mme. Kollontay, the first Russian woman in diplomacy. Though she was old and in failing health, I had many interesting talks with her. She had had a fine record of service and had been extraordinarily successful as a diplomat. She went out into a man's field at a time when the going was still uncertain but she was talented and full of courage and so made light of the difficulties. There was a story about her which is amusing even if not entirely true.

When in Norway, Mme. Kollontay overspent her *frais de représentation* — an irate Government official called her to order but the same thing happened again and the matter was brought to the notice of Lenin with the comment that she must either conform to the rules or go. The story says that Lenin rebuked the official saying that Madame Kollontay was a law unto herself and no rule could apply to her. I am sure such a story would *not* amuse *my* Government. It, however, serves as a reminder that a diplomat's main problems are not always with foreign governments. The most difficult government to deal with is generally his own.

It has also been my privilege to meet another woman Ambassador — Isabel de Palencia of Spain — now in retirement in Mexico as a refugee. She, too, played a big role and accomplished a great deal for her country.

Diplomacy was still shrouded in mystery up to a few decades ago and the tasks of an Ambassador were relatively simple. Today the diplomat has ceased to be the glamorous figure of an Oppenheimer novel, clothed with distinction and decorations,

Digitized by Google

living in a world of secret negotiations and treaties with always a beautiful spy round the corner to give added spice to life! A certain amount of secrecy will always be attached to the work of a diplomat because of its nature, but he is now very much a part of the ordinary people and more and more countries select their Ambassadors from this group.

Now besides carrying out the policy of his Government on the highest levels, an Ambassador must also reach the *people* of the country to which he is accredited, for his success in interpreting his country's policy depends to a considerable extent on their understanding and goodwill. This new factor has given added significance to the role of a diplomat and added also to his responsibilities. He now has a larger and more alert audience and one that is interested in the nation's foreign policy. This participation of the common people in the conduct of diplomacy is, indeed, one of the most significant developments in international relations. The views of the electorate play a vital role and it is recognised that success depends to a large degree on public opinion. At the same time the Ambassador has lost much of his previous influence.

It will be remembered that at the Congress of Vienna the drafting of Peace Treaties was entrusted to diplomats — today swift and easy air travel has made it possible for Foreign Ministers themselves to participate in Conferences and it has become the accepted thing for them to do so. There are, however, occasions when diplomats can still negotiate. In fact, a diplomat's life can be described as a continuous process of negotiations which enables them to give an objective assessment of trends and events to their Governments. Such reports are of the highest importance and history has recorded cases of Ambassadors unwittingly misleading their Governments by incorrect reports. One such example is that of the French Ambassador to Prussia whose wrong assessment of the situation paved the way to the war of 1870.

International relations cannot ignore the forces which motivate the peoples of the world. For example, the People's Government of China remains unrecognised by the U. S. A. and cannot get a seat in the United Nations because the emotions of the people

Digitized by Google

concerned on either side have made a difficult situation more complex. In earlier times it could have been resolved in accordance with political and economic advantages but the cold war has now stepped in creating an inflexibility of approach, and diplomacy is forced to wear a new garb. In dealing with such a situation, whether within or outside the United Nations, a woman can function with some effect if given the chance. For even in this divided world where the old motivations of power continue to apply, where the forces of nationalism still burst into flames, where the under-privileged nations expect a share in the prosperity of those more favoured, where human rights are no longer the monopoly of a group, the basic task of an Ambassador remains what it has always been, to harmonise, to create greater areas of understanding and to build up good friendships.

Woman's background specially qualifies her for such functions. For centuries she has used persuasion and compromise to gain her ends — she has had to reconcile differing points of view in the home, to develop tolerance and keep her mind flexible. In the midst of divergent pulls of family and community life she has generally managed to steer a clear course and has developed in the process great powers of receptivity. A diplomat is in much the same position. He must be receptive. He should be able to feel the pulse of the nation and transmit the count to his Government. All these functions and activities apply equally to the man and woman diplomat and the minor difficulties and strains imposed on the woman will, in course of time, be resolved. The nev pattern which is emerging shows signs of being equally balanced for men and women, and woman diplomats are beginning to make their mark quietly but nonetheless effectively.

Diplomacy will not, in my view, become a popular career for woman, but there is no doubt that in the years ahead more women in all countries will want to take up this work and will find in it the same excitement and fulfilment that has come to me. The woman in diplomacy has come to stay. She will be a valuable asset to the cause of international understanding and goodwill.

Digitized by Google

DIE DIPLOMATIE DER NEUTRALITÄT

von Leopold Figl

Als im Vorjahr zum erstenmal hier auf Schloß Kleßheim das Diplomatenseminar abgehalten wurde, war es ein Experiment, ein erster Versuch, an die Tradition der ehemaligen Konsularakademie in ingendeiner Form anzuknüpfen und damit vielleicht doch ihre Verwirklichung beschleunigen zu helfen. Der Versuch scheint mir völlig geglückt zu sein, und ich freue mich besonders, daß auch heuer wieder prominente Gäste und junge Diplomaten aus einer Reihe befreundeter Länder unserer Einladung Folge geleistet haben. Vor allem hoffe ich, daß für Sie alle der Aufenthalt auf Schloß Kleßheim, das in einem der landschaftlich schönsten Teile Österreichs liegt, zu einer wirklichen Bereicherung werden möge. Dabei denke ich nicht allein an Vorträge, Diskussionen und den unschätzbaren geistigen Austausch, der damit verbunden ist, sondern auch an menschliche Kontakte und Verbindungen, die sich, so hoffen wir, in der gelösten Atmosphäre dieses Ortes und dieser Landschaft anbahnen und in künftigen Jahren vielleicht die Zusammenarbeit aller hier vertretenen Länder noch enger gestalten werden.

Das Thema meines heutigen Vortrages, die Diplomatie der Neutralität, ist das Thema der Außenpolitik Österreichs schlechthin, die einerseits auf der immerwährenden Neutralität, anderseits auf der Mitarbeit in den internationalen Organisationen und auf der historisch, geographisch und ideologisch bedingten Zugehörigkeit zu Europa fußt. Da in der Geschichte unseres Vaterlandes die Neutralität nicht schon Generationen lang verankert ist, wie etwa in unserem Nachbarland Schweiz, hat sich Österreich

Digitized by Google

seinen eigenen Weg erarbeitet, wobei freilich die Erfahrungen vor allem der Schweiz für uns oft von großem Nutzen waren.

Die Jahre der Besetzung dienten als Vorbereitung für die Verwirklichung der Gedanken, die in dieser Zeit gereift sind. Das wechselvolle Schicksal unseres Vaterlandes in diesem Jahrhundert, das einst von Oswald Spengler das Jahrhundert der Kriege genannt wurde, und die Bildung von zwei ungeheuren Machtblöcken als Folge des Zweiten Weltkrieges haben in uns den Entschluß reifen lassen, den Weg der immerwährenden Neutralität einzuschlagen. Wir hegten von Anfang an die Absicht, nicht eine zeitlich begrenzte Neutralität einzugehen, sondern eine Neutralität auf unbegrenzte Zeit.

Schon auf der Berliner Konferenz im Februar des Jahres 1954 hatte ich namens der österreichischen Bundesregierung die Erklärung abgegeben, daß Österreich nicht beabsichtigt, sich einem militärischen Block anzuschließen oder fremde militärische Stützpunkte auf seinem Territorium zu dulden. Als dann im Jahre 1955 zum erstenmal eine österreichische Regierungsdelegation unter Führung von Bundeskanzler Ing. Raab nach Moskau fuhr und die sowjetischen Stellen im Zuge der Verhandlungen einen Neutralitätsstatus für Österreich nach dem Muster der Schweiz anregten, war es daher von unserer Seite kein besonderes Zugeständnis, auf dieses Verlangen einzugehen. Zur Unterstreichung dieses von den Sowjets zwar geforderten, von uns aber selbst schon lange beabsichtigten Entschlusses hat die österreichische Volksvertretung erst am 26. Oktober 1955 nach erfolgreichem Abschluß des Staatsvertrages und des Abzuges der letzten Besatzungssoldaten aus Österreich als freie Bürger eines freien Landes das Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs beschlossen. Das Gesetz hat folgenden Wortlaut:

„Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.

Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung

Digitized by Google

militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen."

Das Gesetz ist klar und eindeutig und läßt keine zweifelhaften Auslegungen zu, weder dem Inhalt noch der Zeit nach. Es ist darin unser klarer Wille dokumentiert, uns von der militärischen Blockbildung freizuhalten und uns einer dauernden Neutralität und nicht bloß einer solchen in Kriegszeiten zu befleißigen.

Eine solche Neutralitätspolitik bedeutet aber für Österreich keineswegs die Verfolgung einer Politik des Neutralismus. Wir haben nie einen Zweifel darüber gelassen, daß wir ideologisch eindeutig auf seiten der freien Welt stehen und immer ein Glied der auf dem Christentum und der abendländischen Kultur beruhenden europäischen Gemeinschaft zu bleiben gedenken.

Die durch den Staatsvertrag erworbene Unabhängigkeit und Selbständigkeit sowie die damit wieder erlangte volle Handlungsfreiheit auf allen Gebieten der Politik und Wirtschaft, soweit sie nicht durch die von uns freiwillig eingegangene Neutralität eine Einschränkung erfährt, hat es uns ermöglicht, die zweite Komponente unserer Außenpolitik, die Mitarbeit bei den Völkergemeinschaften, auszubauen und zu intensivieren und auch unsere Zugehörigkeit zum europäischen Kulturkreis vor aller Welt zu dokumentieren.

Österreich hat nach dem Abschluß des Staatsvertrages seine Bewerbung um die Mitgliedschaft der Vereinten Nationen erneuert. Das Jahr des Staatsvertrages brachte uns auch die Erfüllung dieses Wunsches. Am 15. Dezember 1955 wurde Österreich durch einstimmigen Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen in die Weltorganisation aufgenommen. Dieser Beitritt stand keineswegs in Widerspruch zu unserer erklärten Neutralität. Die Satzungen der Vereinten Nationen unterscheiden sich von den Statuten des Völkerbundes insbesondere dadurch, daß die im Interesse der kollektiven Sicherheit eventuell angeordneten Maßnahmen und Sanktionen nicht automatisch durch alle Mitgliedstaaten auszuführen sind. Dazu kommt, daß der Sicherheitsrat mit den betreffenden Mitgliedstaaten Sonderverträge abschließen muß, falls deren Gebiet als Durchzugsland ausersehen ist oder diese selbst aktiv mit Waffengewalt an der Wiederherstellung des Friedens teilnehmen sollen. So erstand für

Digitized by Google

Österreich keinerlei Notwendigkeit, eine besondere statutarische Entbindung von Sanktionsverpflichtungen zu fordern, wie sie etwa der Schweiz im Jahre 1920 vom Völkerbund zugestanden worden war.

Neben den Weltorganisationen haben in Österreich die europäischen Institutionen besonderes Interesse erweckt und alle Bestrebungen mit dem Ziel einer wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtung Europas wurden mit Aufmerksamkeit verfolgt. Österreich gehört der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit seit ihrer Gründung vor zehn Jahren an. Und wenn wir im April des Jahres 1956 auch dem Europarat beigetreten sind, so wollten wir damit den geographischen, historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten Rechnung tragen und unsere Zugehörigkeit zu jenem Europa bekunden, dem wir von Natur aus angehören. Wie wir uns der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der europäischen Völker nicht entziehen wollten und konnten, so wollten wir auch auf kulturellem und sozialem Gebiet unseren Beitrag zur europäischen Zusammenarbeit leisten. Der Beitritt zum Europarat wurde uns möglich, weil dessen Statuten eindeutig festlegen, daß militärische Angelegenheiten seiner Kompetenz entzogen bleiben.

Als Österreich nach dem Abschluß des Staatsvertrages als freies Land den Weg der immerwährenden Neutralität wählte, waren wir uns dessen von Anfang an bewußt, daß wir uns damit nicht ein ruhiges Plätzchen auf der Galerie des politischen Welttheaters erkauft hatten. Die verflossenen Jahrzehnte haben keinen Zweifel darüber gelassen, daß auch die Neutralität nicht länger zum passiven Abwarten und Dahinleben berechtigt, sondern nur durch eine verantwortungsbewußte, verantwortungsfreudige und eindeutige Diplomatie bewahrt und gesichert werden kann.

Die Neutralität hat im Laufe der Geschichte eine verschiedene Bewertung erfahren. Während die Signatarmächte des Wiener Kongresses von 1815 die Neutralität der Schweiz als im Interesse der europäischen Staaten gelegen bezeichneten, erfolgte im Laufe der Zeit eine Umwertung. Je mehr die militärischen Auseinandersetzungen auch ideologische Hintergründe hatten, desto mehr sank das Ansehen des neutralen Staates. Jede Seite betrachtete den neutralen Staat als Außenstehenden, ja vielleicht so-

Digitized by Google

gar als Verräter an den von ihr verfochtenen Grundsätzen und Prinzipien. Mit dem Ende des Ersten Weltkrieges schien auch das Schicksal der Neutralität besiegelt zu sein, denn der neu gegründete Völkerbund forderte ja von allen seinen Mitgliedern im Geiste der kollektiven Sicherheit die Durchführung und Beteiligung an Sanktionen gegen Angreiferstaaten, und nur widerstrebend wurde der Schweiz der schon erwähnte Sonderstatus gewährt.

An dieser Einstellung hat sich bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges nicht viel geändert, wenn auch gerade in der Zwischenkriegszeit die karitative Tätigkeit der Schweiz und jener Länder, die sich während des Krieges als neutral erklärt hatten, Anerkennung und Würdigung gefunden hat und sie als Schutzmächte während des Krieges viel Bewundernswertes im Dienste der Menschlichkeit vollbracht haben. Die große Weltpolitik schien nach dem Jahre 1945 das alte völkerrechtliche Konzept der Neutralität als überholt zu betrachten, umso mehr, als ideologische Anschauungen und Begriffsbildungen und deren konträre Auslegung und Anwendung immer mehr in den Vordergrund rückten. Wie sehr in dieser Situation der neutrale Staat in Mißkredit stand, geht aus der Gründungsgeschichte der Vereinten Nationen hervor. Als diese Weltorganisation ins Leben gerufen werden sollte, stand auch der Antrag zur Debatte, neutrale Staaten von der Völkergemeinschaft auszuschließen. Die immerwährende Neutralität schien im Zeitalter der ideologischen Konflikte ihre Daseinsberechtigung verloren zu haben und wurde kaum noch zur Kenntnis genommen.

Die Schaffung der Weltorganisation schien zunächst eine Periode des Friedens und der Einigung einzuleiten. Im Gegensatz zum Völkerbund räumten die Vereinten Nationen den aus dem Kriege siegreich hervorgegangenen Großmächten eine Sonderstellung ein, die diese zu Garanten des Friedens machen sollte. Die Entwicklung der Atombombe, über die zunächst nur eine Großmacht verfügte und die ihrer Natur nach ursprünglich nur den Großmächten vorbehalten zu sein schien, unterstrich noch die Bedeutung dieser Staaten, und vielfach behauptete man, daß die neue Waffe jeden lokalen und regionalen Konflikt absurd erscheinen lassen würde.

Digitized by Google

Wir alle wissen, daß die tatsächliche Entwicklung diesen Hoffnungen nicht Rechnung getragen hat. Statt der erhofften Einigkeit trat die Aufspaltung der Welt in zwei Blöcke ein, und an Stelle der blutigen Fronten des Weltkrieges trat der Eiserne Vorhang des Kalten Krieges.

Freilich ergab sich bald, daß nicht alle Völker einem der beiden Machtblöcke anzugehören wünschten, und auch innerhalb der Vereinten Nationen selbst mußte man nach und nach dem Prinzip der Neutralität Rechnung tragen. Dies äußerte sich zunächst in personellen Entscheidungen. So kommt der heutige Generalsekretär aus einem Land, das sich zwar nicht zu einer immerwährenden Neutralität bekannt hat, aber dennoch eine neutrale Politik verfolgt. Noch nötiger brauchte man die Neutralen, als es darum ging, den Weltfrieden gefährdende Konflikte beizulegen. Graf Folke Bernadotte, der als Vertreter des neutralen Schweden im Auftrag der Vereinten Nationen zwischen Arabern und Israelis vermitteln sollte, starb als Opfer dieser Friedensmission. Und während es sich in diesem Falle letzten Endes noch um die Wahl einer besonders qualifizierten Persönlichkeit gehandelt hatte, so stellte man zur Überwachung des Waffenstillstandes in Korea schlechterdings eine auch offiziell so bezeichnete neutrale Kommission auf, in der den Vertretern neutraler Länder eine entscheidende Rolle zukam; dazu zählten auch Offiziere aus der gar nicht der UN angehörenden Schweiz. Ich darf in diesem Zusammenhang auch darauf verweisen, daß unser ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen nun schon zweimal mit der Funktion eines Berichterstatters der wichtigsten Kommission, der Politischen Kommission, betraut wurde. Auch das ist ein Zeichen, daß das Ansehen der neutralen Staaten wieder im Steigen begriffen ist und sie für manche Aufgaben als besonders geeignet herangezogen werden.

Es war für Österreich ein glückliches Zusammentreffen, daß sein eigenes Bekenntnis zur Neutralität in diesen Zeitabschnitt fiel. Doch wäre es falsch, dieses Bekenntnis für eine opportunistische Geste zu halten. Es entsprang vielmehr jahrelanger, oft recht bitterer Erfahrung und stellte vielleicht die politische Bilanz jener Wandlung dar, durch die Österreich seit dem Ende des Habsburgerreiches gegangen ist. Der Kleinstaat an der Grenze

Digitized by Google

zweier ganz verschiedener Welten hatte die Folgen aus der Verstrickung in verhängnisvolle Machtpolitik und der Isolierung des Jahres 1938 gezogen. Er hatte der Situation, die sich nach 1945 herauskristallisierte, Rechnung getragen und den Weg der immerwährenden Neutralität gewählt, weil dieser nach unserem Ermessen am sichersten das Land aus einer unruhigen und schmerzlichen Vergangenheit in eine glücklichere Zukunft zu führen schien, weil er der historischen Entwicklung und dem Charakter des Volkes am ehesten entsprach und die Ausübung einer ausgleichenden und versöhnenden Tätigkeit eher ermöglichte.

Es sind nun einige Jahre vergangen, seit wir uns zur immerwährenden Neutralität bekannt haben. Als Fazit dieses Zeitablaufes dürfen wir, glaube ich, in aller Bescheidenheit, aber auch mit berechtigtem Stolz feststellen, daß die strikte Einhaltung der Neutralität und die konsequente, aufrechte Haltung unseres Volkes wesentlich zur Steigerung des Ansehens unseres Landes in der Welt beigetragen haben.

Unsere Diplomatie der Neutralität kann auf die einfache Formel gebracht werden: Eintreten für Recht und Gerechtigkeit gegen Macht und Gewalt, Hochhalten der menschlichen Grundfreiheiten und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, Mitarbeit bei Hebung des Lebensstandards aller Menschen, Verbreitung und Austausch der kulturellen Errungenschaften und Güter dieser Erde als wirksamstes Mittel zum Bau einer besseren Welt und zur Verständigung der Völker und die Ausübung einer vermittelnden und ausgleichenden Tätigkeit im Dienste des Weltfriedens. Nach diesen Grundsätzen haben wir gehandelt und diese Grundsätze werden uns Leitstern auch für die Zukunft sein.

Eher als wir es uns alle gedacht haben, mußte das neue Österreich seine erste große Bewährungsprobe als neutraler Staat bestehen. Die Ereignisse in Ungarn im Oktober des Jahres 1956 konnten uns nicht unberührt lassen, denn es handelte sich nicht bloß um ein Nachbarland, mit dem uns eine gemeinsame, jahrhundertelange Geschichte und Entwicklung verband, sondern die Vorkommnisse stellten eine Gefährdung der Sicherheit unseres Staates und unserer jungen Neutralität dar. Wir haben die Grenzen unseres Staates gesichert und Ungarn davon in Kennt-

Digitized by Google

nis gesetzt, wie wir handeln werden, wenn bewaffnete Soldaten unser Gebiet betreten. Wir haben aber auch den von uns vertretenen Grundsatz, für Recht und Gerechtigkeit einzutreten, in die Tat umgesetzt und uns nicht gescheut, an die Sowjetunion den Appell zu richten, mitzuwirken, die Kampfhandlungen ein Ende finden zu lassen. In der Generalversammlung der Vereinten Nationen haben wir am 9. November 1956 eine Resolution eingebracht, in der alle Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, Hilfsmaßnahmen für die ungarische Bevölkerung in Form von Arznei- und Nahrungsmittellieferungen zu ergreifen. Österreich hat sich auch nicht gescheut, offen seine Stimme für jene Resolution abzugeben, in der das Eingreifen der Sowjetunion in Ungarn verurteilt wurde. Energisch haben wir auch alle Anschuldigungen wegen Verletzung der Neutralität zurückgewiesen und unsere Hilfsaktionen verteidigt, die dem Geiste christlicher Nächstenliebe entsprungen sind und nicht irgendwelchen machtpolitischen Hintergedanken dienten.

Österreich hat aber auch die Verantwortung nicht gescheut, zu anderen brennenden Problemen der Zeit Stellung zu nehmen und seinen Standpunkt darzulegen. So hat der österreichische Vertreter vor der Politischen Kommission am 21. Jänner 1957 zur Abrüstungsfrage gesprochen und unter anderem darauf hingewiesen, daß Österreich als einziger Staat eine vertragliche Verpflichtung bezüglich seines Rüstungsstandes eingegangen ist, der einem Niveau entspricht, das in allen bisherigen Abrüstungsvorschlägen, sei es jenen der Sowjetunion oder jenen der Westmächte, als Endstadium einer Abrüstung vorgesehen ist. Wir appellierten an die Weltmächte, durch einvernehmlich zu beschließende Maßnahmen die Sicherung der Friedenserhaltung zu stärken und die Verwendung der Atomkraft ausschließlich zu friedlichen Zwecken möglichst bald zu realisieren.

Es war nicht immer leicht für uns, als junges neutrales Land jedesmal den richtigen Entschluß zu fassen und uns die Unabhängigkeit innerhalb der Blockbildungen im Rahmen der Vereinten Nationen zu bewahren. Dazu kam, daß jede unserer Aktionen mit größter Aufmerksamkeit verfolgt wurde und wird. Wir wollen nicht abstreiten, daß uns Fehler unterlaufen sein könnten, weil wir nur aus eigener Urteilskraft zu entscheiden

Digitized by Google

vermochten und nicht auf ähnliche Beispiele früherer Zeiten zurückgreifen konnten. Eines aber können wir feststellen und das ist, glaube ich, das Entscheidende: Wir haben alle unsere Entschlüsse nur nach reiflicher Überlegung gefaßt und uns ausschließlich vom Standpunkt des Rechtes und der Gerechtigkeit leiten lassen. Man scheint diese Haltung auch gewürdigt zu haben, denn Österreich hat sich nach kaum zweijähriger Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen in dieser großen Völkergemeinschaft einen geachteten Platz erworben und unsere Mitarbeit wird geschätzt. Als überzeugte Anhänger der Institution der Vereinten Nationen, als Verfechter ihrer Prinzipien und der Aufrechterhaltung des Weltfriedens werden wir auch in Zukunft trotz offensichtlicher Mängel, die aber weniger in den Statuten als in der menschlichen Unzulänglichkeit ihre Ursachen haben, ein eifriger Mitarbeiter in dieser Weltorganisation bleiben und nach besten Kräften für das Wohl der Menschheit und den Frieden in der Welt wirken.

Zu Österreichs Mission als neutrales Land zählt auch das Bemühen, die internationale Zusammenarbeit zu fördern und aktiv mitzuwirken. In diesem Zusammenhang möchte ich ganz besonders das Bemühen des Bundeskanzleramtes-Auswärtige Angelegenheiten um die Etablierung der Internationalen Atomenergiebehörde in Wien hervorheben. Diesem Bestreben lag sowohl die Sicherung und Untermauerung unserer Neutralität zugrunde als auch das ehrliche Wollen, einen Beitrag für die Befriedung in der Welt zu leisten. Als Bindeglied zwischen West und Ost könnten gerade von Österreich aus jene Maßnahmen Allgemeingut der Menschheit werden, die mit Hilfe der Atomkraft den Lebensstandard der Weltbevölkerung zu heben vermögen und sie von jenem Alpdruck befreien, der auf ihr seit dem ersten Abwurf einer Atombombe lastet.

Der Sicherung der Neutralität und der vermittelnden Tätigkeit dienen auch die persönlichen Kontaktaufnahmen und Reisen unserer Regierungsmitglieder. In oftmals mißverstandener Weise werden diese Staatsbesuche interpretiert, weil man sich nicht der Mühe unterzieht, die eigentlichen Beweggründe zu erkennen oder erkennen zu wollen. So darf ich auf die von mir vorgenommene Reise im Februar 1957 nach Indien, Pakistan, Afghanistan,

Digitized by Google

Iran und Libanon verweisen, die oberflächlich als Erwiderung von Staatsbesuchen aus diesen Ländern in Österreich abgetan werden kann. Dem ist aber nicht so. Mit Absicht haben wir in den letzten Jahren führende Persönlichkeiten aus diesen Ländern in unsere Heimat eingeladen, weil wir uns der Bedeutung bewußt waren, die diesen Gebieten schon jetzt und erst in Zukunft zukommen wird. Diese zwar meist auf alten Kulturen beruhenden, aber jungen Staatengründungen stellen das Bindeglied zwischen Rußland, Asien und Afrika dar und sind auf Grund ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Bodenschätze ein ernst zu nehmender Machtfaktor auf der politischen Weltbühne. Österreich genießt noch von früheren Zeiten her in all diesen Gebieten besonderes Ansehen, weil wir niemals ein Kolonialreich besessen, sondern nur wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen unterhalten haben. Meine Reise, die erste eines österreichischen Politikers seit 1918, diente dem Zwecke, Österreichs Namen in jenen Ländern wieder bekanntzumachen, die Staatsmänner in persönlichen Gesprächen von unserer Neutralität zu informieren und unseren Standpunkt zu den allgemeinen Weltproblemen bekanntzugeben. Je genauer die Weltöffentlichkeit mit der von uns verfolgten Neutralitätspolitik vertraut wird, umso gesicherter erscheint die Zukunft unseres Landes.

In diesem Sinne sind letztlich auch die Reisen unseres Bundeskanzlers nach Washington und die der österreichischen Regierungsdelegation nach Moskau zu verstehen. Der persönliche Gedankenaustausch, die Begegnung von Mensch zu Mensch, vermögen oft weit eher die Länder und Völker einander näherzubringen, ihre Eigenart und ihr Konzept kennenzulernen und als Folge davon für ein besseres Verständnis zu wirken, als der Austausch von unpersönlichen diplomatischen Noten.

So versucht nun Österreich die bisher eingeschlagene Politik der Neutralität unbeirrbar weiter zu verfolgen, weil wir uns auf dem rechten Weg glauben und der erzielte Erfolg uns recht gegeben hat. Eine Politik, welche die Freiheit und Würde des Menschen achtet, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker respektiert, die zur Hebung des Lebensstandards der Menschen und zur sozialen Besserstellung beitragen will, die nichts anderes wünscht, als mit allen Ländern in Frieden und Freundschaft zu

Digitized by Google

leben, eine Politik, die vom Vertrauen des überwiegenden Teiles der Bevölkerung getragen wird, kann letzten Endes nur dem eigenen Volk und der übrigen Welt von Nutzen sein. Als Realisten sind wir uns der Bescheidenheit unserer Mittel bewußt und wissen, daß die Entscheidung über Fragen, von denen die Zukunft der Menschheit abhängt, bei Größeren liegt. Aber wir wollen doch in ehrlichem Bemühen und mit jener Beharrlichkeit, der Österreich in letzter Zeit so viel zu verdanken hat, das Unsrige zum Werden eines glücklichen und freien Europas und einer besseren Welt beitragen.

Digitized by Google

Digitized by Google

JURISTISCHES UND POLITISCHES DENKEN

von Franz Gschnitzer

Dem jungen Juristen wird das Recht als etwas Gegebenes — fast möchte ich sagen: zum Glauben — vorgestellt. Zwar beginnt er seine Studien mit der *Rechtsgeschichte*, und sie könnte ihn die Relativität, die Hinfälligkeit und Wandelbarkeit jeder Norm lehren. Aber das, was er lernt, hat sich vor so urdenklichen Zeiten abgespielt, und der Student ist noch so jung! Es fällt ihm nicht ein, das Gelernte auf die Gegenwart zu übertragen und daraus den Schluß zu ziehen, daß unser Rechtssystem auch nur eine Phase in der Erscheinungen Flucht, ein Übergang ist. Er nimmt den Wandel der Geschichte und die Aufeinanderfolge, wie sie eben vor sich ging, als gegeben hin. Er fragt kaum, warum sie so vor sich ging. Er wagt erst recht nicht die Frage, ob sie auch anders hätte ablaufen können oder etwa gar (eine Blasphemie!) anders hätte ablaufen *sollen*.

Ehe solche Zweifel auftauchen, werden sie überdeckt durch die umso gründlichere Befassung mit dem Recht, wie es ist. *Das geltende Recht*, und zwar jeder Satz, jedes Wort, jedes Satzzeichen, wird mit den Mitteln der Auslegung untersucht und ausgelegt. Ja, noch aus dem Fehlenden wird das Argument e silentio oder a contrario geholt. Sicher nützliche Turngeräte zur Schulung juristischen Denkens. Die Frage aber, ob eine Regelung berechtigt ist — eine rechtspolitische Frage, eine Frage der lege ferenda —, die fällt unter den Tisch. Sie scheint für den Studenten müßig: er könnte eine Änderung doch nicht herbeiführen. Ja, es bestünde die Gefahr, daß das Gebäude des geltenden Rechtes über spielerischen Spekulationen ins Wanken

Digitized by Google

geriete; daß der Studierende das, was sein soll, mit dem verwechselt, was ist, und alles durcheinanderbringt. Also bleibt man dabei, das Bestehende auch als das Richtige, nicht in Frage zu Stellende hinzunehmen.

In derselben Richtung wirkt eine Fiktion juristischen Denkens. Bei der Auslegung der Rechtsvorschriften wird immer wieder die Hilfsfrage gestellt: *Was will das Gesetz?* oder: *Was will der Gesetzgeber?* Dabei mutet ihm der Ausleger allerhand zu. Da er sich selbst mit der Auslegung so große Mühe gibt, da er jede Äußerung des Gesetzes auf die Feinwaage legt, würde es seine Arbeit entwerten, wenn er nicht beim Gesetzgeber das gleiche voraussetzte. Also schafft er sich ein Bild vom Gesetz und Gesetzgeber als der allgewaltigen, allgerechten, unfehlbaren Weisheit. Dieses gottähnliche Bild ist ein schönes Zeugnis für den Autoritätsglauben, kommt zweifellos der staatsbürgerlichen Gesinnung zugute und ist ein erzieherischer Faktor hohen Wertes. Es ist aber ein völlig irreales Bild. Und so edel die Illusion ist, sie ist wie jede Illusion gefährlich. Es war eine meiner bittersten Erfahrungen, als sich dieses hoheitsvolle Bild verflüchtigte, und zwar in dem Augenblick, da ich selbst zum Gesetzgeber avancierte.

Wenn man den Gesetzgeber in Aktion sieht, ist er keineswegs allgewaltig, sondern steht nur allzusehr unter dem Einfluß der öffentlichen Meinung (oder was man dafür hält); keineswegs allgerecht, sondern im Gegenteil bereit, dem jeweils stärksten Druck nachzugeben; und von unfehlbarer Weisheit ist ebensowenig die Rede.

„Der Gesetzgeber?" Er verwandelt sich in eine Personenmehrheit, die gesetzgebenden Körperschaften. Die Frage nach dem gesetzgeberischen Willen, mit dem wir auf der Schul- und Gerichtsbank operieren, wird dadurch recht kompliziert: es gibt keinen persönlichen Gesetzgeber und daher auch keinen persönlichen Willen des Gesetzgebers mehr. Aber auch vom Willen der Mehrheit zu sprechen ist eine bildliche Ausdrucksweise. Ergebnis: die Berufung auf den Willen des Gesetzgebers ist nicht minder unbestimmt und erfolgt nicht minder oft mißbräuchlich als die Berufung auf den Willen des Volkes.

Vor allem lehrte mich die Erfahrung, daß der Nationalrat die

Digitized by Google

Gesetze, die er beschließt, nicht macht. Die Gesetze werden ihm vielmehr in den meisten Fällen zum größten Teil fertig vorgelegt. Die Gesetzesverfasser, die eigentlichen Gesetzesmacher, sind die Beamten. Sie leisten die juristische Arbeit und bedienen sich dabei des juristischen Denkens, der juristischen Technik.

Im einzelnen ist das Verfahren recht kompliziert. Von politischen Stellen wird dem Beamten der Auftrag zuteil, eine Materie zu regeln, und erhält er die Anweisung, sie in einer bestimmten Richtung zu regeln. Seine Aufgabe ist es, die Ideen seiner Auftraggeber mit den geeigneten technischen Mitteln zu verwirklichen.

Wir sehen hier das juristische Denken in einer zweiten Funktion: bisher diente es der Auslegung bestehender Vorschriften; nunmehr der korrekten Formulierung der mit einem vorgezeichneten Inhalt neu zu schaffenden Vorschriften. Ist die Auslegung eine rezeptive Tätigkeit, so die Formulierung eine produktive. Beiden gemeinsam ist, grob gesagt, daß sie von einem vorgegebenen Inhalt ausgehen, den sie nicht mehr zur Erörterung stellen. Ein gewisser Einfluß auf den Sachgehalt der Norm ist freilich unvermeidlich, schon bei der Auslegung, in weit höherem Grad bei der Formulierung. Das Medium gewinnt Eigenleben. Wie allenthalben so auch hier ist das Werkzeug, dessen man sich bedient, mitbestimmend — umso mehr, da es kein willenloses Ding ist. So wie ein Dolmetsch, ein Bote, nichts Eigenes dazuzugeben, seine Person völlig auszuschalten hat, dies aber nie völlig gelingt, gilt das hier. Ja, es gilt hier angesichts der viel komplizierteren Tätigkeit umso mehr: der ideale Beamte sollte sich nur als Mittel zum Zweck betrachten, eigene politische Erwägungen ausschalten. Aber selbst wenn er diese Grenzen einhält, bleibt viel Spielraum.

Wird die Gesetzesvorlage dem Nationalrat zugeleitet und beschließt er sie, so umfaßt er sie mit dem, was wir (auch nur cum grano salis) seinen Willensakt nennen. *Daß* er beschließt, weiß er; *was* er beschließt, den Gesetzesinhalt, kennt er nur in groben Umrissen. Er — genau gesagt: ein Teil, und zwar der kleinere der Nationalratsmitglieder; die, welche sich damit befaßt haben. Auch der Ausschuß geht in der Regel nur auf einige Punkte näher ein; selten, daß er das Gesetz Punkt für

Digitized by Google

Punkt durcharbeitet, und ganz ausnahmsweise, daß er es grundlegend — wieder mit Hilfe der Beamten — ändert.

So gesehen, steht die Mühe, die sich der Ausleger mit den Gesetzen gibt, in keinem Verhältnis zur Mühe, die sich die gesetzgebenden Körperschaften mit den Gesetzgebern geben. Auf die Frage, was der Gesetzgeber mit dieser oder jener unklaren Bestimmung gewollt, was er sich dabei vorgestellt hat, müßte, was den Nationalrat betrifft, eine ehrliche Antwort vielfach lauten: nichts, tabula rasa.

Es wäre zu billig, das alles der mangelnden Sorgfalt und Kenntnis, kurz der Unfähigkeit des Gesetzgebers anzulasten, über die schlechten Gesetze zu klagen und die gesetzgebenden Körper dafür verantwortlich zu machen.

Dieselbe Erscheinung tritt auch anderwärts auf. Auf der internationalen Ebene finden wir wieder, daß die wissenschaftlichen Bearbeiter des internationalen Rechtes internationalen Instrumenten die sorgfältigste Auslegung angedeihen lassen. Im Gegensatz zu diesen Instrumenten selbst, die oft einen recht unklaren, vieldeutigen, mangelhaften Eindruck machen; ob wir als Beispiel den österreichischen Staatsvertrag hernehmen (etwa die Bestimmungen über das deutsche Eigentum) oder die Charta der Vereinten Nationen (etwa den Widerspruch zwischen Art. 2, Z. 1 — Souveränität und Art. 1, Z. 2, und Art. 73 — Selbstbestimmung!).

Es scheint der Auslegung innezuwohnen, daß sie mehr herauslesen will und muß, als der Verfasser hineingelegt hat. Denken wir nur an die Ausdeutung von Kunstwerken!

Hinter der Diskrepanz zwischen dem anscheinend überhasteten und schlampigen Verfahren bei Gesetzgebung und Errichtung internationaler Instrumente und der übertriebenen Akribie der juristischen Technik, besonders bei der Auslegung verbirgt sich der *Gegensatz zwischen juristischem und politischem Denken.* Worin besteht er?

Digitized by Google

1. Die Aufmerksamkeit richtet sich auf Verschiedenes.

Das politische Denken will eine neue Regelung finden. Auf ihre Zweckdienlichkeit, Sachrichtigkeit, politische Durchsetzbarkeit, ihre politischen Wirkungen, ist die Aufmerksamkeit gerichtet. — Das juristische Denken konzentriert sich darauf, den vorgegebenen Sachgehalt kunstgerecht, sei es in juristische Sätze zu kleiden, sei es den schon in Sätze gefaßten auszulegen. Juristische Formulierung (Gestaltung) wie Auslegung sind Mittel zum Zweck, sind Technik. Das juristische Denken ist ein technisches Denken.

Nun kann der Mensch gleichzeitig nur einen Punkt scharf ins Auge fassen; nicht nur physisch, auch geistig; alles andere bleibt unscharf und verschwimmt — je weiter weg vom Blickpunkt, umso mehr.

Der Politiker kann seine Aufmerksamkeit nicht auf beides richten, wird sie doch von politischen Erwägungen allein schon voll, ja oft übermäßig in Anspruch genommen.

Er will zum Beispiel *Wohnungseigentum* schaffen; er muß dazu die wirtschaftlichen, finanziellen, politischen Auswirkungen bedenken; er muß seine Idee erst innerpolitisch durchsetzen, dazu Kompromisse schließen. Die juristische Formulierung ist für ihn sekundär, er kann sie nicht auch noch selbst besorgen, er muß sie dem juristischen Techniker überlassen. Sie hat in Österreich die Lösung gefunden, das Wohnungseigentum in die Form des Miteigentums, verbunden mit einem ausschließlichen Nutzungsrecht an der Wohnung, zu kleiden, so in das System des ABGB. einzufügen und eine umständliche Sonderregelung zu vermeiden — ein genialer juristischer Kunstgriff. Daß diese Art der Lösung auch Auswirkungen auf den *Inhalt* des Wohnungseigentums hat, ist klar; bei einer anderen Lösung — etwa der eines echten Wohnungseigentums, das heißt eines Eigentums an einem realen Teil des Hauses — würde sich der Inhalt des Wohnungseigentums anders gestalten. Diese Unterschiede bleiben unter der Schwelle der Aufmerksamkeit des Politikers. Er ist froh, wenn er mit seinen Schwierigkeiten fertig wird und verläßt sich hier auf den Juristen.

Digitized by Google

2. *Der Politiker steht meist unter Zeitnot.*

Sagen Sie nicht: er soll sich eben für so wichtige Dinge Zeit nehmen! Der Vorwurf *kann* zutreffen, sehr oft trifft er nicht zu, das heißt, er kann sich die Zeit nicht nehmen. Und zwar deshalb, weil die verfügbare Zeit vom Aushandeln beansprucht wird; weil zum Aushandeln auch dazugehört, den Gegner in Zeitnot zu bringen, ihn solange hinauszuzögern, bis man hoffen darf, daß er sich gezwungen sieht, zuzustimmen, weil die Lösung für ihn unaufschiebbar geworden ist. So pflegt die Einigung (ob innerpolitisch oder außenpolitisch) meist erst im letzten Moment einzutreten — in den berühmten fünf Minuten vor zwölf, die so leicht fünf Minuten nach zwölf werden. Dann aber muß rasch zugegriffen werden, und sich jetzt für die saubere technische Ausarbeitung die nötige Zeit gönnen, hieße oft die Lösung wieder aufs Spiel setzen.

Ein psychologisches Moment tritt dazu. Die Unterhändler haben ihre Hauptarbeit vorher geleistet; endlich sind sie so weit, sie sind ermüdet. Es ist viel von ihnen verlangt, zuviel, nunmehr umzuschalten und mit gleich großer Aufmerksamkeit an die technische Ausarbeitung zu gehen. Froh, über den Berg zu sein, drängt alles dem Ende zu — auf Kosten der juristischen Technik, der Ausfeilung. Wo möglich, ist zwischen politischer und juristischer Bearbeitung eine Zäsur nur nützlich.

3. *Die politische Lösung liegt in der Regel im Kompromiß.*

Die gegensätzlichen Standpunkte gleichen sich aus. Man kommt einander entgegen. Man nähert sich. Man wird im Großen einig, in Einzelheiten divergieren noch die Auffassungen. Das soll den Kompromiß nicht mehr aufs Spiel setzen. Also sucht man die letzte Kluft zu überbrücken, den Partner und sich selbst über restliche Meinungsverschiedenheiten hinwegzutäuschen, volles Einverständnis vorzuspiegeln, wo es noch nicht besteht. „Irgendwie“ wird es sich schon lösen lassen, muß es sich lösen lassen. Wir erleben das bei privaten Abmachungen ebensooft wie bei internationalen Verträgen und bei Gesetzen.

Digitized by Google

Mit solchen Unklarheiten wird der Ausleger nicht fertig und an ihnen entzündet sich später der Streit.

So kommt es zu dem, was dem juristischen Denken am meisten zuwider ist: zu gewollten Unklarheiten. Man will sich nicht deutlicher ausdrücken, man kann es nicht, sonst würde offenbar, daß beide Teile nicht das gleiche wollten. Das politische Denken erfordert hier gerade das, was das juristische Denken verdammt: etwas unklar zu lassen, an eine Frage nicht zu rühren, sie zu übersehen — nicht aus Fahrlässigkeit, mit Absicht!

Nirgends ist der Gegensatz zwischen juristischem und politischem Denken augenfälliger als hier: der Jurist hat so klar wie nur möglich zu formulieren, der Politiker — möchte man fast sagen — so unklar wie nur möglich. Verstehen Sie mich recht: Auch der Politiker wird auf Klarheit drängen, soweit er kann; er wird sich aber oft mit unklaren, elastischen, zweideutigen Formulierungen begnügen müssen.

Haben wir bisher getrachtet, um möglichst deutlich zu scheiden, aus pädagogischen Gründen also, juristisches und politisches Denken getrennt zu halten, so ist in der Praxis ein dauernder Wechsel vom einen zum andern, ja eine Vermischung beider das Gewöhnliche. Bei Verhandlungen muß der Inhalt Punkt für Punkt mit politischer Zielsetzung erarbeitet und dann jeweils mit sauberer juristischer Technik festgelegt werden. Gerade diese dauernde Umstellung ist das Schwierige.

Legt etwa der Gegner eine Formulierung vor, so muß sie juristisch wie politisch überprüft werden; juristisch: was sie besagt; politisch: ob das den eigenen Interessen entspricht. Bei der juristischen Prüfung wäre es gefährlich, den Wunsch den Vater des Gedankens sein zu lassen, das heißt die den eigenen Wünschen günstige Deutung zu wählen und zu übersehen, daß man anders deuten kann.

Nunmehr gilt es, eine Gegenformulierung zu finden, die den eigenen Standpunkt juristisch einwandfrei wiedergibt. Zugleich ist aber auch die Formulierung möglichst so zu gestalten, daß der Gegner auf sie eingehen kann, und vor diesem politischen Zweck muß oft das juristisch Korrekte zurücktreten. Allein schon die Rücksicht auf das Prestige, auf das Bestreben, das Gesicht

Digitized by Google

zu wahren, verhindert oft die Wahl des klaren eindeutigen Ausdrucks.

Es ist kein Wunder, daß der an politisches Denken und Reden Gewohnte sie auch dort beibehält, wo sie unnötigerweise der juristischen Klarheit schadet. Daß er auch dort abhandeln will und abhandeln läßt, wo nichts abzuhandeln ist; daß er von vornherein dazuschlägt, was vermutlich abgehandelt werden dürfte, was den andern dazu bringt, jede Forderung zunächst als überhöht anzusehen, was wieder dazu nötigt, mit überhöhten Forderungen in die Verhandlung einzutreten.

Hierher gehören auch Ausdrucksweisen, die man nicht ernst nimmt, seien es überstarke, seien es verbindlich-unverbindliche Wendungen. Beides wiederum der juristischen Ausdrucksweise ganz entgegengesetzt, die sich von Nichtssagendem wie von Zuvielsagendem, Gefühlsbetontem fernzuhalten hat. Die Diplomatensprache ist von juristischer Prägnanz weit entfernt. Umso mehr muß der Diplomat sich hüten, sie auch dort zu verwenden, wo es dann um juristische Formulierung geht, wo „Verbindlichkeit", nicht gesellschaftlich, sondern juristisch gemeint, Verpflichtung bedeutet.

Es wäre ideal, die Rollen zu verteilen: das eine Mal dem Politiker, dem Diplomaten allein, dann wieder dem juristischen Techniker das Wort zu lassen. Im parlamentarischen Betrieb ist es zum Teil so; bei Verhandlungen ist es weitgehend undurchführbar, denn neue Personen einschalten bedeutet neue Schwierigkeiten.

Hoffentlich ist es mir gelungen, den Gegensatz zwischen juristischem und politischem Denken klar darzustellen und Sie zu überzeugen, daß dieser Gegensatz unaufhebbar ist. Dann darf ich auch hoffen, daß Sie beiden Arten gerecht werden, dem Politiker nicht Oberflächlichkeit vorwerfen, den Juristen nicht bloß für einen pedantischen Tüftler ansehen.

Immerhin sollte sich der Jurist gesagt sein lassen, bei der Auslegung nicht zu stark mit der Fiktion des Gesetzgebers und eines quasi göttlichen Gesetzgebers zu arbeiten und es bei der Auslegung auch nicht allzu genau zu nehmen. Die Genauigkeit ist oft Schein und in Wahrheit Willkür.

Digitized by Google

Darf ich hoffen, daß Sie auch erkannt haben: beides zugleich kann man nicht, juristisch und politisch denken; wenn man beides verquickt, ist es zum Schaden beider. Wohl aber kann man (muß man oft!) zuerst politisch, dann juristisch, dann wieder politisch denken usw., und zwar oft in raschem Wechsel.

Die Kunst ist, sich rasch und bewußt umzustellen und die Gefahr zu meiden, daß man noch in der vorigen Denkart befangen bleibt, während man schon mit dem Nächsten befaßt ist. — Das sollte der praktische Gewinn aus meinen Darlegungen sein.

Digitized by Google

Digitized by Google

DEMOKRATIE UND DIPLOMATIE

von Bruno Kreisky

Eingangs möchte ich bemerken, daß die Gedanken, die ich hier vertrete, keineswegs die offiziellen Ansichten des österreichischen Außenamtes oder der österreichischen Regierung sind, sondern daß es sich um meine höchst privaten Auffassungen handelt, für die ich ausschließlich allein verantwortlich bin.

Meine Damen und Herren, ich glaube Ihrer Zustimmung sicher zu sein, wenn ich sage, daß wir es gegenwärtig mit einem weltpolitischen Polarisationsprozeß zu tun haben, der wohl kennzeichnend für die innen- und außenpolitische Entwicklung in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts ist. Wir können es uns einfach machen und feststellen, daß auf der einen Seite die Staaten der westlichen Demokratie stehen — wenn auch im Lager der westlichen Demokratie nicht alle Staaten eine solche Verfassung aufweisen — und daß sich auf der anderen Seite jene Staaten befinden, die sich selbst, um die Sowjetunion gruppierend, als Volksdemokratien bezeichnen. Entgegen der im Westen vielfach verbreiteten Auffassung, wonach diese Staaten als Beispiele für den Begriff der Diktatur des Proletariats anzusehen sind, halte ich selbst das Regierungssystem nicht für das, was seinerzeit die Theoretiker dieser Ideologie unter der Diktatur des Proletariats verstanden haben. Wir können jedoch der Einfachheit halber davon ausgehen, daß sich auf der einen Seite hauptsächlich Staaten befinden, die sich zu den Grundsätzen der Demokratie bekennen, während es sich auf der anderen Seite um Staaten handelt, die sich zu den Ideen des Bolschewismus bekennen. Dieser politische Polarisationsprozeß

Digitized by Google

scheint mir aber erst am Anfang zu stehen. Ich bin der Meinung, daß wir noch viel wesentlichere und entscheidendere Entwicklungsphasen dieses Prozesses *vor* uns haben. Auch wirtschaftlich gesehen, handelt es sich nämlich um zwei Gruppierungen; auf der einen Seite um im wesentlichen große und alte Industriegesellschaften, die eine lange industrielle Entwicklung hinter sich haben, während es sich auf der anderen Seite, abgesehen von der Sowjetunion, für die das nicht mehr im gleichen Ausmaß gilt, um Staaten handelt, die sich noch in einem Zustand befinden, den Karl Marx als den der ursprünglichen Akkumulation bezeichnet hat.

Ich bin nicht der Auffassung, daß der Umstand, daß auf der einen Seite Demokratien, auf der anderen Seite bolschewistische Diktaturen stehen, bedeutet, daß einer immanenten Gesetzlichkeit zufolge immer nur Diktaturen und immer nur Demokratien zueinander finden. Wir sahen im ersten Weltkrieg das zaristische Rußland als Verbündeten des demokratischen Frankreich und des demokratischen England und im zweiten Weltkrieg das bolschewistische Rußland als Verbündeten Englands, Amerikas und Frankreichs. Wir wissen auch, daß im Fall einer akuten Kriegssituation die Mächte sich wenig um das politische Regime ihrer Verbündeten kümmern, vor allem dann nicht, wenn sie diese wegen ihrer Stärke brauchen. Wir wissen auch — und das ist recht interessant —, daß es theoretisch durchaus möglich ist, daß in den Kreis der sogenannten bolschewistischen Diktaturen auch Staaten als Verbündete einbezogen werden können, die durchaus nicht denselben gesellschaftlichen Aufbau haben, ja sogar Gegner des Systems sind. Wir wissen aber auch, daß zum Beispiel Spanien in einem sehr engen militärischen Verhältnis zu den Vereinigten Staaten trotz der Verschiedenartigkeit der politischen Systeme steht.

Vorhin habe ich angedeutet, daß wir erst am Anfang dieses Polarisationsprozesses stehen, und möchte daher vor der Auffassung warnen, die gelegentlich von sehr prominenten amerikanischen Außenpolitikern vertreten wird, daß in absehbarer Zeit der östliche Machtblock auseinanderbrechen werde und daß man in der außenpolitischen Konzeption mit diesem Zusammenbruch rechnen müsse. Ich erkläre hier ganz offen, daß ich ein

Digitized by Google

solches Konzept für unpraktisch halte. Ich halte es für richtiger, daß wir uns in der Außenpolitik klar darüber sein müssen, daß wir es auf der anderen Seite mit einer gewaltigen Kraftzusammenballung zu tun haben, die nicht unterschätzt werden soll. Wir haben vielmehr diese Kraft, wie sie besteht und wie sie sich manifestiert, in unser außenpolitisches Konzept einzubeziehen, ohne Rücksicht darauf, ob sie uns persönlich sympathisch ist oder nicht. Wir dürfen keine Politik betreiben, die auf Wunschvorstellungen basiert ist. Wir müssen die Dinge so nüchtern und so klar sehen, wie sie nur gesehen werden können. Dazu gehört zum Beispiel, daß wir unabhängig von jeder diplomatischen Anerkennung zur Kenntnis nehmen müssen, daß es in der Welt ein Land gibt, in dem derzeit etwa 600 Millionen leben und im Hinblick auf den normalen Zuwachs der jährlichen Nativitätsrate dieses Landes, vielleicht schon in 20 Jahren, ungefähr eine Milliarde Menschen leben werden, und das alles ganz unabhängig davon, ob wir sie diplomatisch zur Kenntnis nehmen oder nicht. Wir müssen weiters wissen, daß China in Anbetracht des besonderen Nahverhältnisses zur Sowjetunion natürlich aller technischen Errungenschaften teilhaftig werden wird, die es in der Sowjetunion gibt. China wird natürlich, so wie die Sowjetunion, die Atombombe haben, wann immer man glaubt, sie dort zu brauchen. Man wird nach einigen Jahren ungefähr die gleiche wirtschaftliche Entwicklung in China erreichen wie heute in der Sowjetunion. Sich über diese Entwicklung irgendwelchen Illusionen hinzugeben wäre gefährlich, würde uns zu vollkommen falschen Schlüssen veranlassen und uns nur ein falsches Gefühl der Sicherheit geben.

In der Weltpresse findet sich immer wieder die Frage, ob es sich bei den führenden Funktionären Chinas um Leute handelt, die titoistischen Ideen huldigen. Ich halte dies, wie ich schon im vorigen Jahr hier gesagt habe, für eine durchaus müßige Gedankenspielerei. Die Frage ist falsch gestellt.

Vom kommunistischen Standpunkt aus gesehen ist die chinesische Entwicklung — das habe ich bei den Besprechungen in Moskau bestätigt erhalten — eine Entwicklung, die die Kommunisten der UdSSR selbst als historisch bedeutungsvoller ansehen als ihre eigene Revolutionsentwicklung. Es überrascht da-

Digitized by Google

her keineswegs, daß in der gegenwärtigen Situation Herr Chruschtschow zu Herrn Mao Tse Tung gefahren ist und nicht umgekehrt. Zu den Spekulationen, daß daraus zwischen diesen beiden Mächten eines Tages ein weltpolitischer Gegensatz entstehen kann, möchte ich deshalb nicht Stellung nehmen, weil wir hierüber viel zu wenig wissen. Tatsache ist, daß wir es heute mit *einem* Block zu tun haben.

Es wäre sehr verlockend, zu untersuchen, inwieweit gerade die Tatsache, daß sich diese Länder des kommunistischen Blocks in einem Zustand der ursprünglichen Akkumulation befinden, zwangsläufig ein politisches System der Diktatur dann zur Folge hat, wenn diese Entwicklung in einem so unerhört kurzen Zeitraum durchlaufen werden soll. Wir haben für diese Epoche mehr als ein Jahrhundert gebraucht, die Länder des Kommunismus wollen diese Epoche in wenigen Jahren durchschreiten. Mir scheint der Ausspruch des stellvertretenden Vorsitzenden der Kommunistischen Partei Chinas symptomatisch zu sein, den er anläßlich des VIII. Parteikongresses im Mai 1958 geprägt hat: „Wir wollen ein paar Jahre beharrlicher Arbeit und 10.000 Jahre Glück." Es ist das eine Mentalität, die wir alle, wie ich glaube, nur sehr schwer verstehen können, aber es zeigt deutlich, welche Vorstellungen man in diesen Ländern hat.

Man findet in der letzten Zeit immer wieder, daß man die industrielle Entwicklung Chinas mit der Industrieproduktion Englands vergleicht. Man glaubt, der Welt klarere Vorstellungen von der Größe der industriellen Kapazität Chinas geben zu können, wenn man dessen industrielle Kapazität mit dem zweitgrößten und früher größten Industrieland der Erde vergleicht. Aber diese Vergleiche sind auch dann falsch, wenn die Ziffern stimmen. Sie sind deshalb falsch, weil man untereinander unvergleichbare Posten miteinander vergleicht. Man vergleicht nämlich das Maximum einer zu erreichenden Produktion in China mit der De-facto-Produktion Großbritanniens, wobei gar nicht feststeht, ob nicht die englische Produktion wesentlich größer sein könnte, wenn ein größerer Bedarf nach Gütern vorhanden wäre. Wir vergleichen hier das Maximum, zu dem ein Staat fähig ist, mit dem, was ein Staat unter derzeit gegebenen Umständen produziert, was jedoch gar nichts über die poten-

Digitized by Google

tiellen und virtuellen Produktionskräfte aussagt. Wir übersehen weiters, daß sich Großbritannien mit einem Teil seiner Produktion alle die Waren kaufen kann, die es braucht, denn es produziert so wie jeder große, moderne Industriestaat für viele andere Länder in der Welt. Er verbraucht ganz einfach nicht alles, was er produziert, in seinen Grenzen, während gerade im Falle China noch lange nicht der Bedarf gedeckt werden kann, den es in diesem Lande gibt. Drittens ist dieser Vergleich falsch, weil er ja mit ganz bestimmten Produktionsgebieten operiert, nämlich der Produktion von Eisenerz, der Stahl- und Kohlenproduktion, während wir ja wissen, daß die moderne Industriegesellschaft über eine viel reichere Skala von Waren verfügt, die sie zu produzieren in der Lage ist. Und meiner Meinung nach ist der Schluß richtig, daß viele der Waren, die zur normalen Produktion eines modernen Industriestaates gehören, in vielen Ostblockländern gar nicht oder nur in sehr unzulänglicher Weise und Menge produziert werden.

Ich glaube aber, daß die Entwicklung Chinas, die im letzten Jahrzehnt erst begonnen hat, zur Folge haben wird, daß China eine seiner Größe, seiner Einwohnerzahl und seiner industriellen Kapazität nach adäquate Bedeutung in Asien erlangen wird, während die Sowjetunion im gleichen Maße, als die Bedeutung Chinas in Asien wächst, eine europäische Macht wird bzw. sich ihr politisches Gewicht mehr und mehr nach Europa verschieben wird. Ich glaube, daß man sich im Kreml darüber klar ist und daß man zwar überall in der Welt Freunde und Verbündete sucht, daß man sich aber im wesentlichen auf Europa und auf den Mittleren Osten in seiner Politik zu konzentrieren beabsichtigt.

Aus dieser Tatsache ergibt sich für uns eine Reihe von Konsequenzen. So glaube ich, daß wir angesichts der ungeheuren Zusammenballung von wirtschaftlicher und politischer Macht, wie wir sie im Osten erleben, auch alle den demokratischen Staaten Europas zur Verfügung stehenden Ressourcen koordinieren und daß wir unsere Anstrengungen nach einer Integration Europas verstärken müssen. Wir dürfen nicht übersehen, daß das demokratische Europa über mehr als eine viertel Milliarde Menschen verfügt, daß in diesem Gebiet immer noch die

Digitized by Google

größten intellektuellen Ressourcen zu finden sind, die nur schlecht geordnet und schlecht organisiert sind. Aus diesem Teil der Welt ist die Mehrzahl der bedeutendsten Erfinder und Entdecker des letzten Vierteljahrhunderts gekommen — man denke dabei nur an die Atomwissenschaft. Wir verfügen immer noch über die größten Arbeitskraftreserven, die außerdem zu den differenziertesten und bestqualifizierten der Welt gehören; wir disponieren innerhalb dieses Bereiches noch immer über gigantische Produktionskapazitäten. Es ist keineswegs so, daß man angesichts dieses Polarisationsprozesses in der Welt die Rolle Europas unterschätzen darf. Ich glaube also, daß wir angesichts dieser Entwicklung unsere Integrationsbestrebungen verstärken müssen.

Unter den gegebenen Umständen stellt sich nun eine Hauptfrage: Wie können wir in der gegenwärtigen Lage nebeneinander existieren, wollen wir eine offene militärische Auseinandersetzung vermeiden? Wir sind uns wohl alle darüber einig, daß wir ohne Rücksicht darauf, wie die Kräfte in der Welt verteilt sind, eine friedliche Entwicklung wünschen, daß es also die Aufgabe der Außenpolitik der nächsten fünf bis zehn Jahre sein wird, die Bedingungen eines solchen Nebeneinanderlebens zu finden und zu entwickeln, kurz das, was man mit einem Modewort die Koexistenz nennt. Darüber, daß es einen echten Friedenszustand mit allem, was zum Frieden gehört, in der nächsten Zeit und in einem überschaubaren Zeitraum nicht geben kann, darüber sind wir uns wohl auch alle im klaren. Ich wiederhole nochmals, was ich im vorigen Jahr hier gesagt habe: ich fasse die Koexistenz als den Gegensatz zur Nichtexistenz auf.

Während wir auf der einen Seite diese Auseinandersetzung der großen Mächte erleben, sind wir gleichzeitig innerhalb unserer, der demokratischen, Staaten Zeugen einer Entwicklung, die ungefähr um die Jahrhundertwende mit aller Kraft einzusetzen begann und gegenwärtig einem Kulminationspunkt zustrebt: es handelt sich um die Entwicklung der Demokratie selbst im Inneren unserer Länder. Die Völker haben sich ihre demokratischen Staatsformen unter verschiedenartigen Bedingungen geschaffen, in Frankreich bekanntlich in den Stürmen der großen Revolution. Dem steigenden Einfluß des europäischen Liberalismus

Digitized by Google

war es aber vor allem zu verdanken, daß ihre Verwirklichung immer evolutionärere Formen angenommen hat. Der politische Liberalismus, der die demokratische Entwicklung weitestgehend beeinflußt und gefördert hat, dieser Liberalismus hat gleichzeitig eine Staatsauffassung entwickelt, die im wesentlichen darauf ausging, die Staatszwecke zu limitieren. Es war dies eine begreifliche Reaktion gegen den Feudalismus und Halbfeudalismus gewesen. In der Periode des liberalen Laissez-faire wollte man dem Staat nur die sogenannte „Nachtwächterfunktion" zubilligen. Er sollte darüber wachen, daß den Bürgern kein Unglück geschehe, daß er sie bewahre vor Elementarkatastrophen oder ihnen helfe, die Schwierigkeiten, die aus solchen entstehen, zu überwinden, während im wesentlichen Handel und Wirtschaft ungeschoren und unbeeinflußt gedeihen sollten.

Wir haben in der Zwischenzeit erlebt, wie sich die Aufgaben des Staates gewandelt haben, und wir wissen, daß manche in dieser Ausweitung der staatlichen Aufgaben eine Gefährdung unserer Freiheit erblicken und immer wieder vor jeder neuen Aufgabe, die der demokratische Staat auf sich nimmt, beschwörend die Hände erheben. Ich bin der Meinung, daß wir dieser Entwicklung positiv gegenüberstehen müssen, daß wir aber gleichzeitig eine sehr wesentliche Aufgabe haben: nämlich die Demokratie und damit die Rechte und Garantien, die dem Staatsbürger im demokratischen Rechtsstaat gegeben sind, nicht nur zu sichern, sondern diese Institutionen weiter auszubauen. Wir werden auf die Dauer die neuen und großen Aufgaben des modernen demokratischen Staates nicht mit den konstitutionellen Einrichtungen, die wir seit hundert Jahren besitzen und die wir kaum wesentlich verändert haben, meistern können. Aus dieser Diskrepanz der Aufgaben des modernen demokratischen Staates und der Unzulänglichkeiten im institutionellen Bereich entstehen häufig Schwierigkeiten und Krisensituationen, die zu einer Schwächung der Demokratie überhaupt führen. Erlauben Sie mir, diese Auffassung näher zu illustrieren. Sie alle kennen das alte Prinzip der Gewalten-Trennung, wonach die Exekutive von der Legislative unabhängig zu sein hat. Die traditionelle Auffassung dieses Prinzipes kann jedoch heute meiner Ansicht nach nicht mehr aufrechterhalten werden, da die moderne De-

Digitized by Google

mokratie bei strikter Befolgung dieses Grundsatzes nicht funktionieren kann. Ich will das an einem Beispiel zeigen: In den Parlamenten des europäischen Kontinents sitzen heute die maßgebenden Vertreter der großen Wirtschaftsorganisationen, so etwa im österreichischen Parlament die Funktionäre der Kammern. Sie beraten und beschließen dort Gesetze mit, die sie dann als Funktionäre dieser Institutionen zu befolgen und anzuwenden haben. Das gilt ebenso für den Bereich der Sozialpolitik, aber auch für große Teile der Handelspolitik, der Arbeitsmarktpolitik usw. Ich halte dies für eine durchaus richtige Entwicklung. Ich halte es für notwendig, daß die Menschen, die heute im Parlament über komplizierte Fragen zu beraten haben, eben mit dieser komplizierten Materie vertraut sind. Ich bin der Meinung, daß wir über alle diese Dinge viel mehr nachdenken sollten. Wir leben ja doch in einer Epoche, in der die Staatsaufgaben deshalb ständig wachsen, weil der Staatsbürger bei jeder Gelegenheit vom Staat die Erfüllung neuer Aufgaben verlangt. Der Bürger beklagt sich meistens nur dann über die Ausweitung des staatlichen Bereiches, wenn er selbst negativ betroffen ist, aber er protestiert nie, wenn er einen Nutzen daran hat. So kommt es sehr häufig vor, daß die Freiheit der Wirtschaft zwar den Gegenstand von Festreden bildet, sich aber die Vertreter der Wirtschaft sofort an die Regierung wenden und Abhilfe verlangen, sobald in einem Industriezweig Schwierigkeiten auftauchen.

Ich glaube, es wäre richtiger und zweckmäßiger, wenn wir uns mit der Frage befassen würden, wie wir die ganzen Institutionen der Demokratie geräumiger, größer und übersichtlicher machen und so dem Staatsbürger mehr Möglichkeiten geben könnten, bei diesen Entscheidungen mitzuwirken und an der Willensbildung stärkeren Anteil zu nehmen.

Zum ureigensten Wesen der Demokratie gehören die Parteien. Sie müssen vieles zugleich sein: die Interessenvertretung der Sozialgruppen, die Sublimierung der politischen Ansichten bestimmter Gruppen von Staatsbürgern, der gemeinsame politische Nenner einer sich zu einer bestimmten Ideologie Bekennenden. Sie gehören zum Staat, aber sie sollen nicht der Staat sein. Ihnen vor allem obliegt — und das ist eine Funktion, die oft

Digitized by Google

übersehen wird — die tägliche politische Erziehung, die, wenn sie auch zwangsläufig einseitig ist, in der Demokratie ihre Korrektur durch die anderen Parteien erfährt. So wichtig also die Rolle der Parteien ist und so essentiell Parteien für die Demokratie sind, reichen sie dennoch für die Demokratie nicht aus. Wir bedürfen neuer institutioneller Formen, die den Parteien helfen, ihre Funktion im modernen Sinn zu erfüllen. Wir erleben also im Bereich der Innenpolitik große Veränderungen, die von uns bewußt in der Richtung gestaltet werden müssen, daß sie das Unbehagen des einzelnen gegenüber dem Staat überwinden. Wir müssen dazu kommen, daß die Ideen der Demokratie, die sich immer gleich bleiben — denn sie sind die großen Ideen der persönlichen Freiheit und des Rechtsstaates —, in immer stärkerem Maße alle Bereiche unseres modernen gesellschaftlichen Lebens durchfluten: die politischen, die wirtschaftlichen und die kulturellen. In dem Maße, als dieser gesellschaftliche Demokratisierungsprozeß erfolgreich ist, stärken wir unsere Widerstandskraft gegen das Vordringen totalitärer Ideen und schaffen damit jene politische Atmosphäre, die eine Voraussetzung jeglicher militanten Bereitschaft, für die Demokratie zu kämpfen, ist.

Sie werden verstehen, daß diese Gedanken nicht ganz ohne Zusammenhang mit der Frage sind, wie einer demokratischen Außenpolitik ein kraftvoller „background" gegeben werden kann.

Eine andere Voraussetzung einer demokratischen Außenpolitik liegt im wirtschaftlichen Bereich. Ich sage ganz offen, daß wir es uns angesichts der gegenwärtigen weltpolitischen Situation gar nicht leisten könnten, noch einmal eine solche Weltwirtschaftskrise durchzumachen, wie wir sie in den Jahren 1929 bis 1934 erlebt haben.

Daraus ergibt sich, daß die Wirtschaftspolitik nicht mehr einem wirtschaftlichen Automatismus überlassen werden darf. Ich glaube, daß sich die wirtschaftlichen Aufgaben der Demokratie nicht darin erschöpfen können, daß man allen jenen, die in der Wirtschaft tätig sind, die Möglichkeit gibt, zu tun, was sie selbst für richtig halten, sondern daß es die Aufgabe der Gesellschaft ist, ordnend und organisierend und auch ausgleichend aufzutreten. Ich glaube, daß es die Aufgabe der mo-

Digitized by Google

dernen Gesellschaft ist, ein hohes Maß an Sicherheit für den einzelnen Staatsbürger zu verwirklichen: Die Menschen erstreben die Sicherheit vor der Not im Alter, sie wollen den Schutz gegen Krankheit und sie sind ganz besonders an einem gesicherten Arbeitsplatz interessiert. Erst die Erfüllung dieser Wünsche gibt der Demokratie Sinn und Inhalt, auch für die ärmeren Gesellschaftsgruppen, die aber die zahlreicheren sind. Wir wissen heute alle, daß die private Karitas nicht mehr ausreichen kann, die sozialpolitischen Aufgaben einer modernen Gesellschaft zu erfüllen.

Ein Problem, das mir sehr dringlich erscheint und zu dessen Lösung wir innerhalb des nächsten Jahrzehnts kommen müssen, ist das der Hilfeleistung für die in wirtschaftlicher Entwicklung befindlichen Staaten. Wir haben die Aufgabe, den vielen, vielen hundert Millionen von Menschen, die es heute noch in Asien und Afrika gibt und die oft sozusagen unter der Hungergrenze leben, eine bessere Versorgungsmöglichkeit zu geben. Denn der Hunger und das Elend in diesen Teilen der Welt sind Krankheitserscheinungen, die mit den Metastasen eines Krebskranken verglichen werden können. Wir werden an diesen Krankheiten der anderen, wenn wir nicht sehr bald eine Abhilfe finden, selbst ernstlich zu leiden haben. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß eine so große Hilfsaktion, wie ich sie vorher angedeutet habe und wie sie gegenwärtig in vielen Kreisen in der Welt diskutiert wird, nicht ohne den Willen und die Zustimmung der betroffenen Völker durchgeführt werden kann. Es wird sehr viel Überzeugungskraft bedürfen, den Menschen in den demokratischen Staaten begreiflich zu machen, daß sie auf einen Teil ihrer Konsummöglichkeit zugunsten jener Völker verzichten müssen, die heute nicht in der Lage sind, Waren, die sie dringend benötigen, zu kaufen. Das ist ja auch das Große und Einzigartige am Marshallplan gewesen, daß sich das amerikanische Volk damals, im Jahr 1948, zu diesem gigantischen Konsumverzicht entschlossen hat. So ähnlich werden wir voraussichtlich in relativ kurzer Zeit verfahren müssen, wollen wir die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit entwikkeln und fördern und wollen wir vermeiden, daß das eintrifft, was Adlai Stevenson einmal in einer großen Rede in San Fran-

Digitized by Google

zisko ungefähr folgendermaßen ausgedrückt hat: „Wenn wir das Wort Kommunismus hören, dann denken wir an all das, was wir zu verlieren haben. Aber wenn die Menschen in Asien das Wort Kommunismus hören, dann denken sie an das, was sie zu gewinnen haben, besonders dann, wenn sie glauben, daß sie nichts zu verlieren haben."

Wir müssen den Menschen in Asien den Beweis erbringen, daß man mit den Demokratien gute Freundschaft halten kann und daß die Demokratien bereit sind, einen Teil ihrer überreichen Produktion an die Völker Asiens und Afrikas abzutreten, ohne daran politische Bedingungen zu knüpfen. Das war nämlich auch die Größe des Marshallplans, daß die amerikanische Regierung auf jede politische Bedingung verzichtet hatte. Ja, sie war damals sogar so weit gegangen, diese Marshallplanhilfe auch den Staaten Osteuropas, inklusive der Sowjetunion, anzubieten. Ein typischer Beweis dafür, daß die amerikanische Regierung keinen Einwand dagegen erhob, daß aus den Counterpartmitteln die verstaatlichte Industrie Österreichs gefördert wurde, obwohl das Prinzip der Verstaatlichung keinesfalls zur Wirtschaftsphilosophie der gegenwärtigen amerikanischen Regierung gehört.

Ich glaube, daß wir den Gegensatz, die vollkommene Verschiedenartigkeit der politischen Auffassungen zwischen der Welt der Demokratie und derjenigen des Kommunismus zur Kenntnis nehmen müssen und daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen haben. Ich bin nicht der Meinung, daß man das Bedürfnis der Menschen nach mehr Sicherheit im Leben, nach mehr Wohlstand mit dem Schlagwort vom schnöden Materialismus abtun soll.

Ich glaube, daß wir das Leben der Menschen in den Demokratien reicher machen müssen, aber nicht nur reicher dadurch, daß wir ihnen mehr Automobile, mehr Kühlschränke, mehr Konsumgüter zur Verfügung stellen. Das scheint mir nicht allein den Reichtum des Lebens zu bilden. Wir müssen ihnen *neue Aufgaben* stellen und eine dieser Aufgaben scheint mir zu sein, daß wir in der Demokratie den Menschen ein neues Gefühl der politischen Gemeinschaft geben und sie immer wieder aufs neue zu der politischen Verantwortung erziehen, die sie in der

Digitized by Google

Demokratie zu tragen haben. Wir müssen jedem einzelnen Staatsbürger immer wieder klarmachen, wie sehr er mitbestimmend ist.

Die Diplomatie der alten Zeit war in jeder Beziehung eine äußerst exklusive Angelegenheit. Sie war es einerseits, was die Materie selbst, und andererseits, was ihre personelle Rekrutierung betraf. Die Diplomatie der alten Zeit hat sich mit Fragen beschäftigt, die der großen Masse der Menschen mehr oder weniger gleichgültig waren. Die Außenpolitik war eine Geheimwissenschaft, für die es in der Vergangenheit in den großen Parteien ein paar Spezialisten gegeben hat, während sich die übrigen mit diesen Fragen kaum beschäftigt haben. Wenn Sie eine alte Zeitung durchblättern, etwa eine Zeitung um die Jahrhundertwende herum, werden Sie erstaunt sein, wie wenig sich diese Zeitungen mit Außenpolitik beschäftigt haben. Heute, nach 50 Jahren einer leidvollen Erfahrung, haben die Menschen gelernt, daß durch die Außenpolitik ihr Schicksal entschieden wird. Sie beginnen in immer stärkerem Ausmaße zu erkennen, wie stark Innen- und Außenpolitik miteinander verflochten sind und wie sehr die Außenpolitik eines Staates eine Funktion der innerpolitischen Situation ist. Die Diplomatie der alten Zeit war also eine Sache für einen bestimmten, besonders für diese Aufgabe präparierten Kreis von Menschen, die auch aus einer bestimmten sozialen Schicht rekrutiert wurden. Das ist heute ganz anders geworden.

In der Zwischenzeit hat sich auch die Rekrutierungsbasis, wie alles in der Demokratie, verändert. Es wird heute bei der Rekrutierung des diplomatischen Personals in fortschrittlichen Ländern vor allem auf die Fähigkeiten des einzelnen Diplomaten besonderer Wert gelegt, und die jungen Diplomaten haben sich in vielen Ländern den strengsten Prüfungen zu unterziehen. Mit Recht legt man sehr großen Wert auf die Vielseitigkeit der Ausbildung. Ich bin der Meinung, daß die Angehörigen der modernen Diplomatie die großen Zusammenhänge und Kräfte des gesellschaftlichen Lebens erkennen und verstehen müssen, wollen sie ihre Aufgabe gut erfüllen und sich nicht hoffnungslos im rein Artistischen der Profession verstricken. Die Demokratie und ihre Ideen müssen zum Ethos der modernen Diplomatie

Digitized by Google

werden. Nur wenn die Diplomaten sich dieser Voraussetzung bewußt sind, nur wenn sie im Sinn dieser Ideen wirken, werden die Diplomaten und damit die Diplomatie das Ansehen bei den Völkern erlangen, das sie verdienen und brauchen.

Digitized by Google

Digitized by Google

Die Autoren dieses Bandes
Les auteurs de ce volume
Authors of this volume

J. R. von Salis, *Ordentlicher Professor für Neuere Geschichte an an der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Zürich.*

A. H. van Scherpenberg, *Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Bonn.*

J. W. Beyen, *The Netherlands Ambassador to France; from 1952 to 1956, Foreign Minister of the Netherlands.*

Pietro Quaroni, *Ambassadeur d'Italie auprès de la République Fédérale d'Allemagne; antérieurement Ambassadeur d'Italie en Union Soviétique et en France.*

C. Grove Haines, *Professor of Diplomatic History at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Director of the Bologna Center of the Johns Hopkins University.*

Christopher Mayhew, *M. P., Parliamentary Under-Secretary of State from 1946 to 1950.*

Wladimir d'Ormesson, *de l'Academie Française, Ambassadeur de France; ancien Ambassadeur en Argentine et auprès du Saint-Siège.*

Mgr. Igino Cardinale, *Counsellor of Nunciature in the Secretariat of State of the Holy See.*

Pedro Rodríguez-Ponga, *Conseilleur d'Ambassade, Vice-Directeur de l'Ecole pour Diplomates (Madrid).*

Hans von Herwarth, *Botschafter der Bundesrepublik Deutschland im Vereinigten Königreich.*

DDr. Josef Schöner, *Österreichischer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland; von 1955 bis 1958 Generalsekretär für die Auswärtigen Angelegenheiten, Wien.*

Digitized by Google

A. C. Breycha-Vauthier, *Directeur de la Bibliothèque des Nations-Unies, Palais des Nations, Genève.*

Mme. Vijaya Lakshmi Pandit, *High Commissioner of India in the United Kingdom; former Ambassador of India to the Soviet Union and the United States; President of the General Assembly of the United Nations, 1953—1954.*

Dr. h. c. Dipl.-Ing. Leopold Figl, *Präsident des Österreichischen Nationalrates; Bundeskanzler der Republik Österreich 1945—1953; Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten 1953—1959.*

Dr. Franz Gschnitzer, *Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Auswärtige Angelegenheiten; Ordentlicher Professor an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck.*

Dr. Bruno Kreisky, *Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten; 1953—1959 Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Auswärtige Angelegenheiten.*

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Stanford University Libraries
3 6105 009 673 158

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
CECIL H. GREEN LIBRARY
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004
(415) 723-1493

All books may be recalled after 7 days

DATE DUE

Digitized by Google

Digitized by Google